

# **LA LEGGE REGIONALE SULLA PARTECIPAZIONE ED I PROCESSI LOCALI**

**L.R. 69/07, elementi per una valutazione**

## RICONOSCIMENTI

Questo rapporto è stato curato da Iacopo Zetti (Università degli studi di Firenze) e coordinato da Patrizia Lattarulo responsabile dell'Area Territorio e strumenti di valutazione dell'IRPET.  
Editing a cura di Elena Zangheri dell'IRPET.

## RINGRAZIAMENTI

Questa ricerca non sarebbe stata possibile nel breve periodo in cui è stata svolta senza la disponibilità delle molte persone che hanno acconsentito a dedicare un po' del loro tempo a rispondere alle nostre domande. Non citiamo qui tutti i singoli, ma ci preme rivolgere un ringraziamento collettivo. Ringraziamo inoltre l'ufficio dell'Autorità e l'Autorità medesima per la disponibilità nel mettere a disposizione tutte le informazioni utili. L'amministrazione regionale, che con il dott. Florida e la segreteria della prima commissione del Consiglio hanno aiutato chi scrive con ulteriori informazioni. Silvia Givone, Barbara Imbergamo, Andrea Pillon e Iolanda Romano che ci hanno permesso di leggere i loro testi di commento su processi che hanno gestito prima della loro pubblicazione. La professoressa Cecilia Corsi ed il Professor Umberto Allegretti per aver confrontato le conclusioni di loro lavori sul tema (in corso di pubblicazione nel caso di C. Corsi), con le prime tracce di questo report. Maria Albanese per avermi messo a disposizione i materiali della sua tesi di laurea.

## Indice

1.		
	NATURA E MODI DELL'INDAGINE	5
1.1	Sul perché di questo report	5
1.2	Sul come si è agito	6
1.3	Valutare l'efficacia di una legge?	10
2.		
	DALLE ESPERIENZE LOCALI A RIFLESSIONI GENERALI	13
2.1	Alcuni dati confrontati con la prima fase di attuazione	13
2.2	Tempi, realizzazioni, informazione. Alcuni nuovi dati	16
2.3	Partecipazione e amministrazione pubblica, partecipazione e conflitto, partecipazione e mediazione. Tre spunti per la valutazione di efficacia	23
3.		
	ALCUNE CONSIDERAZIONI PER CONCLUDERE	31
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	35



# 1. NATURA E MODI DELL'INDAGINE

## 1.1 Sul perché di questo report

La legge regionale 69/07 verrà abrogata il 31 dicembre 2012. Tale abrogazione è prevista esplicitamente dall'articolo 26 comma 1<sup>1</sup> e chiarisce quanto vi fosse di natura sperimentale nel testo licenziato nel 2007 dal Consiglio regionale. Allo stesso articolo viene però chiarito come l'opportunità di una sua conferma, previa eventuali modifiche, sia un panorama contemplato dal legislatore cinque anni fa e probabilmente anche auspicato, se pure a valle di una verifica che la legge stessa non può che richiedere sia partecipata.

Il Consiglio regionale dovrà dunque prendere una decisione sul tema entro fine anno e per farlo ha la necessità di un'attività di studio dei risultati fin qui prodotti negli ormai quasi cinque anni di applicazione. In questo senso varie sono state le iniziative avviate nella prima metà del 2012 ed anche questo rapporto si iscrive in questo quadro generale.

IRPET ha già preso parte in passato ad una attività di valutazione della legge 69, costruendo una ricerca che ha dato luogo al volume “Partecipazione, politiche pubbliche e territori. La L.R. 69/07” pubblicato all'inizio del 2011<sup>2</sup>. Tale volume è il risultato di un anno di lavoro in cui sono stati monitorati sul campo, mediante degli osservatori, alcuni percorsi partecipativi (quattro percorsi in totale, tre conclusi nel 2010 ed uno prolungatosi per problemi organizzativi fino al 2011) ed in cui sono stati osservati, grazie a documenti ed interviste, altri 32 percorsi che al momento dell'indagine erano conclusi. Il patrimonio di informazioni messo a disposizione dal report 2011 è dunque cospicuo e rimane una base significativa che verrà utilizzata anche per le considerazioni e le conclusioni oggetto di questo documento.

In questa nuova fase di lavoro ci proponiamo di arricchire di ulteriori elementi la riflessione sui risultati di oltre quattro anni di applicazione della legge. Dati però i tempi necessari per il dibattito istituzionale sull'opportunità o meno di una sua conferma, anche i tempi che ci sono stati indicati per sviluppare questa indagine sono molto più ridotti rispetto alla passata esperienza. Alla luce dunque di un quadro informativo che comunque si presenta più ampio e accessibile per chiunque voglia approfondire il tema, si è fatto ricorso ad una struttura più snella per il presente rapporto. Al momento di inizio dell'indagine svolta nel 2010 infatti, non si aveva ancora una buona disponibilità di informazioni su quanto stesse accadendo in merito all'attuazione della legge, ma oggi la disponibilità dei report annuali curati dall'Autorità e dei documenti finali di tutti i progetti conclusi (reperibili sul sito web dell'Autorità stessa) e la diffusione di varie pubblicazioni in cui si possono rintracciare descrizioni di singole esperienze, hanno colmato in buona parte questa lacuna, rendendo possibile a chi voglia farsi un quadro molto approfondito della situazione accedere ad un patrimonio informativo notevole. Per una valutazione dei risultati però è rilevante tornare a porre attenzione alle vicende dei percorsi locali con un qualche distacco temporale maggiore da quello che caratterizza i documenti

<sup>1</sup> L'articolo 26 recita:

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.

<sup>2</sup> Il testo è scaricabile liberamente all'URL: [http://www.irpet.it/storage/pubblicazioneallegato/307\\_Studi\\_Consiglio\\_6\\_2011-1.pdf](http://www.irpet.it/storage/pubblicazioneallegato/307_Studi_Consiglio_6_2011-1.pdf)

rintracciabili sui siti istituzionali. Le relazioni finali dei processi infatti sono redatte alla loro conclusione o in un momento immediatamente successivo e, per altro, riportano la visione di chi il processo ha gestito, seppure generalmente con uno sforzo evidente e spesso ben riuscito, di rendere ragione di opinioni plurali. Per questo motivo si è deciso di concentrare l'attenzione sul dopo, domandandosi cosa è accaduto dopo il termine dei processi in relazione alle realizzazioni di opere o politiche che questi avevano previsto. Ponendosi questa domanda non si è comunque evitato di riflettere sulla natura stessa dei progetti locali, perché dal momento che questa ha una ricaduta importante sugli esiti e sull'attuabilità delle decisioni, comunque dato l'evidente legame tra processo e concretizzazione delle misure.

## 1.2

### Sul come si è agito

Il tipo di indagine che si è svolto ha un carattere più analitico-interpretativo e meno sistematico della precedente. Le fonti utilizzate sono state i documenti finali dei processi, le sintesi descrittive che l'Autorità richiede agli enti o gruppi locali finanziati, ma molto peso è stato dato ad una serie di interviste strutturate svolte in maniera sistematica con interlocutori che a vario titolo hanno preso parte ai processi. I processi che sono entrati nella nostra indagine non sono l'interezza di quelli realizzati, ma un campione significativo. Un primo criterio di selezione è stato costituito dal loro stato di avanzamento, avendo noi deciso di considerare solo percorsi conclusi. La ragione di questa opzione è evidente ed è legata alla scelta di guardare prevalentemente al periodo di tempo che separa l'oggi dal percorso, rendendo quindi di scarsa utilità interrogarsi sull'attuazione di decisioni dopo un lasso di tempo troppo breve perché queste abbiano avuto una ragionevole probabilità di concretizzarsi. A tale regola sono state ammesse alcune eccezioni, che ci pare aiutino a analizzare punti importanti della legge in merito a temi specifici come conflitto e mediazione, costruzione collettiva di alternative ecc..

Si è dunque provveduto ad una serie di interviste telefoniche che hanno preso in considerazione i risultati ed i problemi relativi a 54 progetti locali, intervistando complessivamente 55 persone. Si è cercato nell'individuare gli interlocutori di coinvolgere figure diverse per ruolo e competenze, ma dati anche i tempi non è stato possibile (salvo qualche eccezione) avere il punto di vista di più soggetti per ogni percorso. La varietà del campione di intervistati è dunque data dalla sua interezza e non rappresentata caso per caso. Riassumendo per tipologie si sono intervistati:

- personale appartenente alla pubblica amministrazione che, a vario titolo ha preso parte ai processi (si è trattato dei responsabili del percorso indicati nelle domande di finanziamento e di personale che ha contribuito in maniera fattiva allo svolgimento, fino ad esserne in alcuni casi il principale coordinatore) - 23 casi;
- soggetti che hanno organizzato e gestito in prima persona i percorsi, come facilitatori, esperti, ecc. Tutti soggetti esterni alle amministrazioni – 18 casi;
- politici, comprendendo assessori, sindaci, consiglieri comunali - 8 casi
- alcuni osservatori esterni che hanno partecipato a percorsi ma non con un ruolo attivo - 2 casi;
- rappresentanti di gruppi locali che hanno promosso processi - 2 casi;
- sono state intervistate infine 2 figure di garanzia, in un caso un garante locale della comunicazione per un percorso legato ad un piano strutturale ed un membro di un comitato di garanzia di un percorso partecipativo finanziato dalla legge.

Nel caso di alcuni percorsi che abbiamo ritenuto più significativi, non tanto in sé ma per

quanto possono insegnarci relativamente a punti chiave del dibattito sulla legge e sulla partecipazione alle scelte, si sono invece operati approfondimenti specifici, sia mediante uno studio più ampio e dettagliato di materiali disponibili, sia mediante una serie di interviste più approfondite e coinvolgendo una molteplicità di soggetti portatori di punti di vista diversi.

A tale patrimonio naturalmente si aggiunge un aggiornamento delle informazioni relative a buona parte dei progetti che erano oggetto delle schede contenute nel report 2011. Complessivamente dunque i percorsi partecipativi che, a vario titolo sono entrati nelle nostre analisi sono 72.

Quelli oggetto di un approfondimento mediante interviste in questa seconda fase sono:

- Associazione ProLoco San Giuliano Terme - Regolamento banca del tempo e del baratto
- Circoscrizione Saione (Arezzo) - Proponiamo insieme, decidiamo insieme
- Cittadini ex circoscrizione 3 - Viviamoci Sant'Ermete
- Cittadini Marina di Carrara - Porto le mie idee
- Cittadini Poppi - Viviamo Poppi
- Cittadini Q4 Firenze - Integrazione
- Comune Arezzo - Io conto
- Comune Arezzo - Partecipiamo ad Arezzo
- Comune Barberino di Mugello - Il motore invisibile
- Comune Buonconvento - PS partecip@progetta.bc
- Comune Castelfiorentino - Libero accesso
- Comune Castelfranco di Sotto - Insieme per capire, insieme per decidere
- Comune Colle Val d'Elsa - Se io fossi sindaco
- Comune di Carrara - Oltre le circoscrizioni: per un nuovo regolamento partecipato
- Comune di Follonica - La casa sul mare
- Comune di Massa - Partecipa in Massa
- Comune di Montale - Progettiamo insieme la nostra piazza
- Comune di Pisa - Pisa partecipa
- Comune di Signa e Comune Lastra a Signa - Una città per due comuni. Viabilità a Singa e Lastra a Signa
- Comune Empoli - Un nuovo spazio giovani
- Comune Figline Valdarno - Idee in piazza
- Comune Filattiera - Tutti presenti? Io partecipo
- Comune Foiano della Chiana - Partecipiamo al patto dei sindaci
- Comune Lastra a Signa - Integrarsi al (m)argine
- Comune Montelupo Fiorentino - Un Comune fuori dal comune
- Comune Montespertoli - Laboratori per la costruzione di mappe di comunità
- Comune Montopoli in Valdarno - Qualità urbana giovane e partecipata
- Comune Motecatini Terme - Intrecciamo percorsi
- Comune Pian di Scò - A Pian di Scò si cambia musica
- Comune Pietrasanta - Io sono nel centro
- Comune Pistoia - Le ville Sbertoli e la città
- Comune Ponte Buggianese - Il padule che vorremmo
- Comune Rosignano - Viva Rosignano
- Comune San Casciano val di Pesa - Cittadini insieme
- Comune San Giuliano Terme - Partecipazione e generi
- Comune San Marcello Pistoiese - Facciamo i conti insieme
- Comune Scansano - Il paesaggio partecipato
- Comune Terranuova Bracciolini - Mettinbilancio 2011

- Comunità islamica di Firenze - Una mosche per Firenze: è possibile parlarne senza alzare la voce?
- Comunità montana Amiata grossetano - Co-progettare ed attuare stili di vita sostenibili nell'Amiata grossetano
- Comunità montana del Casentino - Mappa di comunità dell'alta valle del Solano
- Comunità montana media valle del Serchio - Il bilancio partecipativo della bonifica e bilancio sociale
- Istituto comprensivo Baccio da Montelupo – Montelupo Fiorentino - Partecipa-azione: la scuola nuova
- Istituto comprensivo di Piazza al Serchio - Territorio-Famiglia-Scuola
- Istituto Salvemini – Duca d'Aosta Firenze - Rim-piazza. Rimmaginare lo spazio pubblico come laboratorio di partecipazione
- Istituto Sismondi Pacinotti di Pescia - Progettare a scuola strategie innovative
- Istituto superiore Piero della Francesca (Arezzo) - Scuola e democrazia: essere cittadini attivi
- Provincia di Livorno - PartecipAria. La nostra aria il nostro futuro
- Provincia di Massa-Carrara - In rete
- Provincia Firenze - @lé Agorà su lavoro ed education
- Provincia Prato - Family Friendly
- Società della salute Valdarno inferiore - Strade della salute
- Società salute FI Nord-ovest - Le idee per la salute. Laboratorio Nord-ovest
- Unione dei comuni della Valdera - Da cima a fondo: Valdera 2020<sup>3</sup>

Fra cui i percorsi oggetto di un approfondimento più dettagliato sono stati: Porto le mie idee, per il water-front del porto di Marina di Carrara; InteGrazione, per una soluzione abitativa e la chiusura del campo nomadi presente nel quartiere 4 a Firenze; Insieme per capire, insieme per decidere, per il pirogassificatore previsto a Castelfranco di Sotto; Una mosche per Firenze: è possibile parlarne senza alzare la voce?, per la realizzazione di una moschea per la comunità islamica fiorentina<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>Alcuni percorsi sono stati oggetto di una verifica nella loro attuazione grazie alla documentazione disponibile e non alle interviste. Sono: comune di Livorno – Cisternino 2020; comunità montana del Casentino – mappa di comunità dell'alta valle del Solano; comune di Quarrata – noi insieme; comune di Firenze – insieme per la nuova piazza dei Ciompi e voglio contare.

<sup>4</sup>Nel report 2011 erano stati presi in considerazione i seguenti percorsi:

- Associazione Progress - IntegrAzione
- Comune di Agliana - Io c'entro. Laboratorio di progettazione partecipata per la riqualificazione di Via Roma
- Comune di Arezzo - Io conto. Bilancio partecipativo del Comune
- Comune di Arezzo, Circoscrizione 3 Saione - Proponiamo insieme decidiamo insieme. Quinto anno di bilancio partecipativo della Circoscrizione
- Comune di Bagno a Ripoli - Il nostro piano strutturale
- Comune di Buonconvento - partecip@progetta.bc Partecipa al piano strutturale di Buonconvento
- Comune di Castelfiorentino (FI) - Libero accesso... Accesso libero tutti!! Percorso partecipativo di mobilità partecipata contro tutte le barriere fisiche e non
- Comune di Civitella in Val di Chiana - Partecipare per decidere: percorso partecipativo per il Piano strutturale
- Comune di Fabbriche di Valico - Costruiamo assieme il regolamento urbanistico
- Comune di Figline Valdarno - Idee in piazza. Progettazione partecipata per la riqualificazione urbana di piazza Marsilio Ficino
- Comune di Firenze - Insieme per la nuova piazza de' Ciompi
- Comune di Firenze - Voglio contare: percorso di partecipazione per il Regolamento comunale per la partecipazione
- Comune di Forte dei Marmi - Insieme sulla Buona Strada
- Comune di Grosseto - Progettiamo insieme il regolamento urbanistico
- Comune di Livorno - Cisternino 2020.
- Comune di Massa - Partecipa in massa: Il percorso di Bilancio Partecipato del Comune di Massa
- Comune di Montale (PO) - Progettiamo insieme la nostra piazza
- Comune di Montopoli sull'Arno (PI) - Qualità urbana giovane e partecipata. I luoghi di passaggio e vita dei giovani a Montopoli
- Comune di Piombino - Le tue idee per una piazza di tutti. Percorso partecipativo su Piazza Bovio.
- Comune di Pistoia - Le Ville Sbertoli e la città
- Comune di Ponte Buggianese - Il Padule che vorremmo. Processo partecipato per decidere insieme il futuro del Padule di Fucecchio



Nello svolgere le interviste, che sono state il centro del lavoro, si è tenuto conto delle caratteristiche di ogni singolo percorso, ma si è anche tenuto conto di alcuni elementi guida che hanno permesso di mantenere uniformità e confrontabilità nell'analisi. I punti di partenza sono stati determinati prima di tutto dalla natura di questo approfondimento sull'applicazione della L.R. 69/07 che vuole interrogarsi non solo sui percorsi, ma su quanto accaduto dopo la loro conclusione ed anche dalle questioni che erano state evidenziate dal precedente lavoro del 2010.

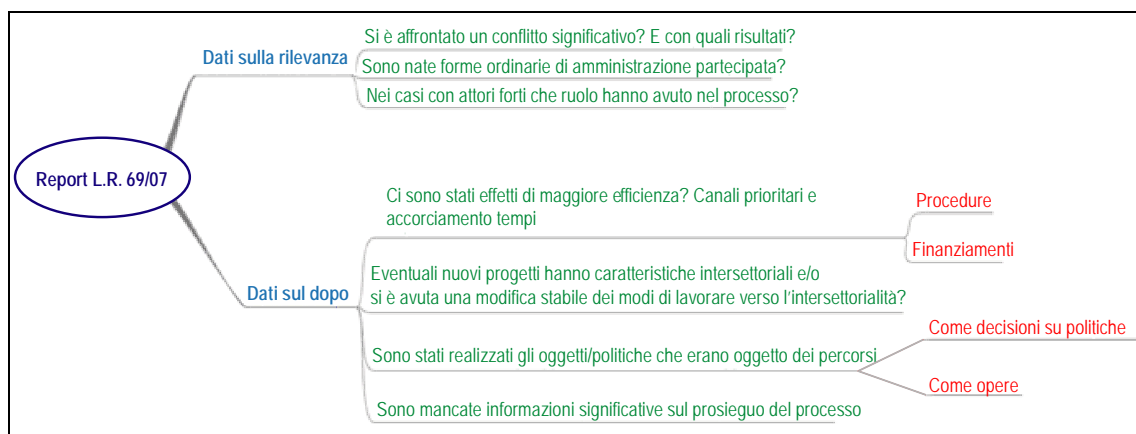
In questo senso nel report precedente si è fatto riferimento ad una serie di punti esplicitamente contenuti nella legge e che sono già molto significativi per chi voglia interrogarsi intorno alla sua applicazione. Tali domande sono:

- I progetti nel loro complesso hanno favorito (sono il risultato di) *iniziativa autonoma* e non solo *prevalentemente istituzionale* - art. 1 comma 2 capo d.
- I progetti finanziati e collegati ad amministrazioni locali hanno dato luogo a *forme ordinarie di amministrazione partecipate*, è cioè divenuta la partecipazione forma consueta di amministrazione - art. 1 comma 3 capo b.
- Analizzando le politiche locali prima e dopo i progetti finanziati si nota un cambiamento che denota *rafforzamento delle capacità e dell'efficacia* di queste - art. 1 comma 3 capo c.
- I *soggetti deboli* sono stati individuati e inclusi nelle pratiche messe in atto - art. 1 comma 3 capo g.
- Si notano processi effettivi di *valorizzazione dei saperi locali* - art. 1 comma 3 capo i.
- Le pratiche concluse nel quadro dei finanziamenti hanno caratteristiche di *replicabilità* - art. 1 comma 3 capo j.
- Nei programmi regionali e nelle opere pubbliche *c'è stato un canale prioritario* per quanto passato attraverso decisioni partecipate - art. 1 comma 5.
- I progetti danno *continuità a pratiche già esistenti* - art. 16 comma 2 capo a.
- Sono *integrati ed intersettoriali* - art. 16 comma 2 capo b.

Non è stato possibile riprendere tutti gli argomenti in maniera esaustiva e pertanto su alcuni si rimanda alle conclusioni già delineate nella pubblicazione citata. Si è però utilizzata questa griglia per guidare le interviste, aggiungendo alcuni elementi di indagine appunto sulla realizzazione di opere e/o politiche oggetto dei percorsi di partecipazione. Uno schema semplificato è rappresentato dall'immagine 1.1 riportata di seguito.

- Comune di Prato - ParteciPiano Strutturale di Prato
- Comune di Quarrata - NOI Insieme. Partecipare alla stesura delle linee guida per il Regolamento della partecipazione del Comune
- Comune di San Marcello Pistoiese - Facciamo i conti ...INSIEME. Bilancio partecipativo del Comune
- Comune di Scansano - Il paesaggio partecipato
- Comune di Uzzano - Una scuola per tutti: i bisogni e le idee dei cittadini. Percorso di partecipazione per la realizzazione di un nuovo plesso scolastico unico e polifunzionale
- Comunità Montana del Casentino - Mappa di comunità dell'alta valle del Solano
- Comunità Montana dell'Amiata Grossetano - Stili di vita sostenibili nell'Amiata Grossetano
- I.S.I.S. "Marco Polo e Carlo Cattaneo" Cecina - Studenti e cittadinanza attiva. Educazione alla cittadinanza attiva e gestione alternativa dei conflitti.
- Istituto Comprensivo Forte dei Marmi - Star bene a scuola
- Marina di Carrara (MS), Associazione Amare marina - Porto le mie idee
- Parco nazionale Appennino tosco-emiliano - PartecipAppennino

Schema 1.1  
SCHEMA SEMPLIFICATO DELLE INTERVISTE



Come è facile immaginare la gravidanza delle conversazioni con i vari interlocutori ha corrisposto alla sensibilità dei singoli sui temi trattati e, come spesso accade, informazioni e commenti laterali rispetto ai temi che venivano proposti dall'intervistatore sono stati spesso di grande interesse ed utilità. La capacità critica e di analisi che abbiamo riscontrato è sicuramente di grande qualità, le proposte che ci sono state accennate e le possibilità costruttive di superamento dei punti individuati come critici sono sempre state molto evidenti in tutte le conversazioni. La legge ha dunque avuto un sicuro impatto positivo sul nucleo di operatori che ha costruito/gestito i percorsi locali. Era un effetto largamente prevedibile, ma questo non toglie valga la pena citarlo come una delle positività evidenti.

### 1.3

#### Valutare l'efficacia di una legge?

Nel percorso di valutazione della legge 69/07, che arriva in questi mesi ad una sua conclusione operativa, ma che ha accompagnato con varie iniziative (seminari organizzati presso il Consiglio regionale sia negli scorsi anni che in questa prima metà del 2012, le giornate di Montañone e varie iniziative locali) buona parte del periodo di sperimentazione di cinque anni che la legge stessa prevede, è spesso stata posta la questione della sua efficacia. Su questo tema si è concentrata anche parte dell'attività della prima commissione del Consiglio regionale (commissione affari istituzionali, programmazione e bilancio) nelle audizioni che sono state tenute nel giugno di questo anno e su tale tema cerca di dare alcuni elementi questo report. Un chiarimento preventivo è però necessario, dato che ciò che in questo contesto si può intendere per efficacia non è certamente scontato e, ancora meno, lo è il modo per valutarlo.

Il termine per sé indica la misura di raggiungimento degli effetti voluti da una qualche azione o provvedimento ed in questo senso basterebbe leggere i risultati che sono stati resi possibili dalla legge rispetto ai suoi obiettivi. Il problema nasce però dal fatto che gli obiettivi contenuti nel testo e nello spirito della 69 sono multipli, che non certamente univoca è la maniera di misurare il loro grado di soddisfacimento e che il tempo, la distanza, da cui si osservano tali risultati ha un'influenza immediata sulla loro misurazione. La problematicità della valutazione di percorsi partecipativi è per altro tema noto e trattato in letteratura e su questo già nel report 2011 avevamo speso alcune considerazioni, per altro rinforzate e chiarite

anche dalla recente attività dell'Autorità in materia<sup>5</sup>.

La questione è dunque non risolvibile con un conteggio semplice, non si presta ad una tecnica di valutazione che misuri la distanza dal raggiungimento di un ottimo, bensì ad un approccio di tipo *satisficing* (Simon, 1985) che ha però necessità di una misurazione collettiva, come prevede la legge appunto partecipata. In queste note si cerca pertanto di supportare tale valutazione e per farlo si evidenzieranno alcune informazioni ed alcuni dati rispetto ai processi locali.

È infatti possibile fare una distinzione abbastanza chiara fra quelli che sono gli obiettivi della legge in termini di promozione, costruzione di sensibilità per il tema partecipazione, crescita del patrimonio sociale ed in termini di concreta realizzazione di opere, tema a cui molti percorsi partecipativi si sono rivolti. I primi sono probabilmente più importanti in generale e per lo spirito della legge, che ricordiamo ha nel titolo il suo punto principale definendosi rivolta alla “promozione della partecipazione”, ma sono i più difficili da monitorare. I secondi sono invece più misurabili rilevando quante delle azioni che al termine dei percorsi sono state previste/progettate hanno visto una realizzazione pratica. Vi è poi un terzo capitolo, per così dire intermedio, che fa riferimento a quei punti della legge che prevedono un effetto della partecipazione sulla macchina amministrativa. Sempre nel titolo infatti la 69 chiarisce che la partecipazione ha per oggetto primario la “elaborazione delle politiche regionali e locali” e pertanto fa riferimento ad almeno due punti significativi in questa direzione definiti in termini di: organizzazione intersettoriale nell'elaborazione di politiche; canali preferenziali per l'attuazione di decisioni nate in maniera partecipata. Sono questi due temi su cui una qualche valutazione di efficacia è operabile, pur richiedendo, soprattutto per il primo, tempi più lunghi sia di applicazione della legge che di osservazione, rispetto a quanto è stato possibile per l'indagine che qui riportiamo. Richiedendo inoltre un coinvolgimento diretto delle amministrazioni pubbliche che sono al centro di percorsi partecipativi, dato che la valutazione è ovviamente da intendersi in maniera fortemente contestualizzata osservando cambiamenti fra un prima e dopo e non tanto uno stato di fatto. Grazie ad interviste e documenti però verrà tratteggiato in queste pagine un primo quadro anche rispetto a questi punti, nei prossimi paragrafi saranno riportati alcuni dati a nostro giudizio significativi per le realizzazioni e si farà invece riferimento alle interviste ed ad osservazioni che provengono da alcuni degli interlocutori contattati per i punti a cui si addice un racconto più qualitativo e discorsivo.

Prima di terminare questa prima parte e di entrare nella seconda in cui si dà conto in maniera più circostanziata dei risultati che emergono dallo studio, occorrono due ultime premesse. Una più sostanziale ed una più di metodo.

La prima è riferita alla natura della legge che, come detto, è di promozione ed ha un forte carattere sperimentale. Ma naturalmente una legge, per quanto di natura promozionale, ha pur sempre limiti e caratteristiche proprie dello strumento e anche quando, come in questo caso, si propone di costruire una cultura della partecipazione, non può che essere un tassello di un movimento più ampio che avrà tante più possibilità di successo quanto troverà riscontro in una sensibilità sociale e politica diffusa. In questo senso ci pare di poter anticipare la conclusione che la richiesta di partecipazione alle decisioni in merito alle politiche, a più livelli, è molto forte, e si tratta piuttosto di capire quanto organizzazione e cultura dei nostri processi di decisione siano capaci di corrispondervi.

La seconda è relativa al modo in cui sono stati utilizzati i materiali raccolti in questo periodo di indagine e come verranno presentati. È evidente che non si tratta qui di scoprire chi abbia

<sup>5</sup> Il testo a cui si fa riferimento è Lewanski 2012, o ancora i riferimenti già citati nel report 2011 Abelson e Gauvin, 2006; Delli Carpini *et al.*, 2004; Edwards *et al.*, 2008; Frewer, 2005; Rowe *et al.*, 2004; Rowe e Frewer, 2004; Tuler e Weblar, 1999.

messo in campo percorsi partecipativi migliori o peggiori. I processi locali hanno caratteristiche anche molto diverse fra loro, tanto da renderli non sempre confrontabili direttamente, ma tutti hanno sicuramente non solo seguito le norme di legge, ma anche svolto egregiamente il lavoro che si prefiggevano. Gli errori naturalmente sono sempre possibili, ma non è questo il punto, dato che quello che più interessa è analizzare le difficoltà che possono indicarci una riflessione di ordine generale e non legata alla specificità di un contesto. In questo senso saranno citate alcune esperienze, ma mai con la volontà di dare un giudizio su di esse o su chi ne ha preso parte. Per altro, qualsiasi percorso partecipativo si osservi, è assolutamente evidente che il suo esito ed il suo svolgimento dipendono da una serie molto complessa di relazioni fra attori, territori, contesti politici e culturali che difficilmente si lascia decodificare se non ad un'analisi molto approfondita che supera i limiti di questo lavoro. Non racconteremo dunque il dettaglio di alcun processo, facendo bensì riferimento a molte esperienze, alcune in maniera esplicita là dove risulterà utile ad una migliore comprensione, molte come sfondo delle considerazioni svolte. Faremo largamente uso delle opinioni e valutazioni raccolte, spesso come riferimento per quanto da noi scritto, talvolta con citazioni dirette. In entrambi i casi non indichiamo la fonte in maniera riconoscibile, dato che in questo contesto non è rilevante a quale caso si applichino le osservazioni, bensì la riflessione in sé quando ha una ricaduta generale sulla valutazione degli effetti ottenuti dalla L.R. 69.

## 2. DALLE ESPERIENZE LOCALI A RIFLESSIONI GENERALI

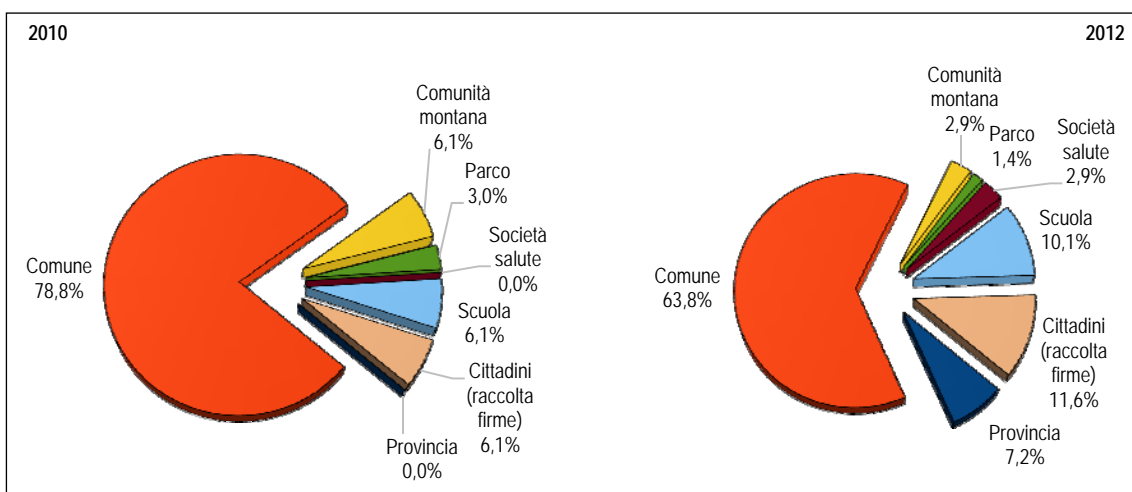
### 2.1 Alcuni dati confrontati con la prima fase di attuazione

L'analisi di dati relativi ai percorsi locali è ormai una prassi consolidata e ottimamente strutturata nei rapporti dell'Autorità regionale, per cui non si riportano qui in dettaglio le tabelle e le informazioni facilmente reperibili sul sito del Consiglio regionale<sup>6</sup>. In questa sede piuttosto alcuni dati classici, come il conteggio di chi accede più frequentemente al finanziamento per percorsi locali o la tipologia dei progetti, ci sono utili nel confronto fra il campione analizzato per la relazione pubblicata nel 2011 ed il campione più ampio attuale.

#### • *Soggetti proponenti*

La natura dei due campioni è, come detto non legata a considerazioni di rappresentatività di un numero limitato di esempi. Abbiamo infatti scelto nel 2010 tutti i progetti ufficialmente conclusi, mentre attualmente, oltre al campione analizzato nel 2010, si sono aggiunti numerosi percorsi sempre conclusi (con rare eccezioni di progetti in via di completamento) e con poche esclusioni legate alla mancanza della documentazione completa o delle informazioni utili per il nostro lavoro. Ciò premesso possiamo notare come confrontando il grafico a torta relativo ai soggetti proponenti rilevati nell'indagine 2010 e nell'attuale vi siano alcune differenze significative.

Grafico 2.1  
SOGGETTI PROPONENTI I PERCORSI PARTECIPATIVI



Rimane una netta preponderanza di amministrazioni e fra queste dei comuni, appaiono nel 2012 alcuni percorsi richiesti da società della salute, aumenta la presenza di istituti scolastici e, dato probabilmente più rilevante, aumentano i processi promossi tramite raccolta di firme di cittadini. Non è possibile, visti i grafici, parlare di un equilibrio, ma certo di un effetto che, sul

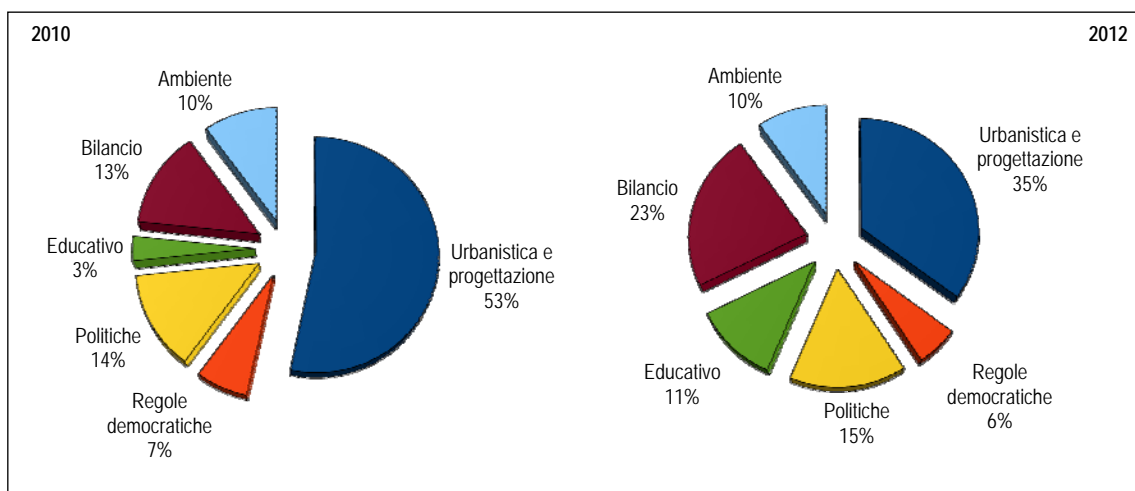
<sup>6</sup> <http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/default.aspx?nome=rapporti>.

lungo periodo, tende alla maggiore varietà di soggetti. In oltre va sempre ricordato che non tutti quelli che sono percorsi richiesti da amministrazioni, soprattutto dai comuni, nascono dentro gli uffici o fra i rappresentanti politici, esistono infatti casi in cui sono spinte dal basso ad essere raccolte, ancorché queste arrivino poi sul tavolo dell'Autorità avanzate da amministrazioni.

- *Temî dei percorsi locali*

Un secondo confronto è sui temi oggetto dei percorsi. In questo senso abbiamo qui mantenuto la ripartizione che era stata utilizzata nella precedente indagine, leggermente diversa da quella che l'Autorità riporta nella sua relazione. Non è però rilevante come vengono classificati i percorsi, ma nuovamente notare come fra prima e seconda fase di osservazione vi sia un effetto di maggiore distribuzione delle risorse. Questo non è solo conseguenza di una modificazione spontanea della richiesta, ma sicuramente anche delle linee di indirizzo che, dopo un primo momento di assestamento, l'Autorità ha voluto dare. Rimane una forte varietà come era largamente prevedibile ed auspicabile e si è avuto un positivo riequilibrio delle tematiche trattate.

Grafico 2.2  
TEMI DEI PERCORSI PARTECIPATIVI



Si nota che comunque, pur a valle del riequilibrio di pesi appena citato, rimane una prevalenza di temi legati al territorio. È però questo un elemento ovvio, dato che il concretizzarsi di una decisione nell'ambiente di vita quotidiano la rende tanto più evidente quanto soggetta a valutazione da parte di chi quel territorio vive. Non vi è dunque solo l'evidente convergenza fra le leggi che regolano il governo del territorio, le valutazioni ambientali e la 69 a guidare questo fenomeno, ma anche la materialità dei temi in discussione che rendono più vivace l'attenzione collettiva per alcuni problemi. Da notare per altro che nella voce "urbanistica e progettazione" vanno tutti i percorsi non solo legati ai piani, ma anche a progetti molto concreti di sistemazioni di spazi pubblici, ristrutturazioni di edifici ecc. Molte di queste opere e dei relativi percorsi di partecipazione, hanno in sé un forte contenuto sociale ed in alcuni casi la partecipazione è servita oltre che a definire la natura degli interventi fisici anche dei relativi modelli di organizzazione e di gestione. Esistono casi in cui si è arrivati molto prima a stabilire le forme per gestire un centro per attività collettive (culturali o sociali) ed a costruire una comunità di operatori, di quanto non sia stato possibile (quando è stato possibile) realizzare

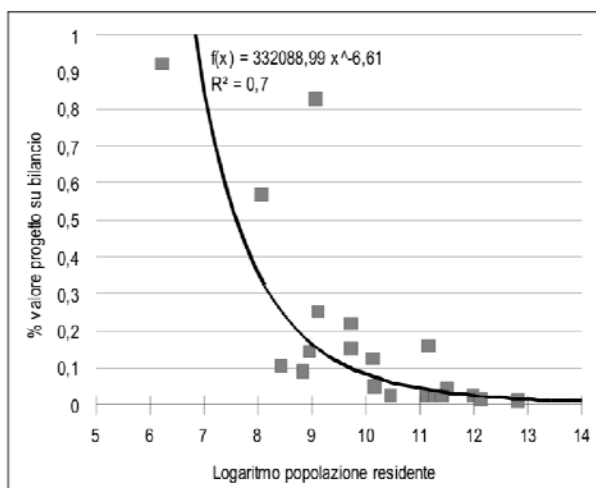
le opere architettoniche o le ristrutturazioni che danno uno spazio a tali organizzazione. Nel nostro campione ci sono diversi chiari esempi di tale situazione.

Per quanto riguarda la ripartizione dei temi rimane da chiarire che per “regole democratiche” si intendono quei processi che hanno per oggetto la costruzione di regolamenti o di sistemi di rappresentanza (ad esempio la sostituzione dei consigli di circoscrizione), mentre per “politiche” tutti i percorsi che hanno previsto la costruzione di scelte che non comprendono opere fisiche rintracciabili sul territorio.

- *Finanziamenti regionali e locali*

Un terzo elemento è relativo alla questione economica. Nel precedente lavoro si erano confrontati i finanziamenti regionali con i bilanci delle amministrazioni comunali che li avevano ricevuti, mostrando come ci fosse una relazione, per altro intuitiva, fra l'impatto del supporto regionale sul bilancio comunale e la dimensione demografica. Vale a dire che minore è la dimensione del comune, minori le risorse presenti nel proprio bilancio e maggiore la necessità di un finanziamento direttamente legato ad un percorso di partecipazione per garantirne la qualità (riproponiamo qui il grafico che mette in relazione le tre variabili contenuto insieme agli altri relativi a analisi economiche nel paragrafo 4.1 del volume pubblicato nel 2011).

Grafico 2.3  
RELAZIONE FRA DIMENSIONE DEMOGRAFICA E FINANZIAMENTO REGIONALE

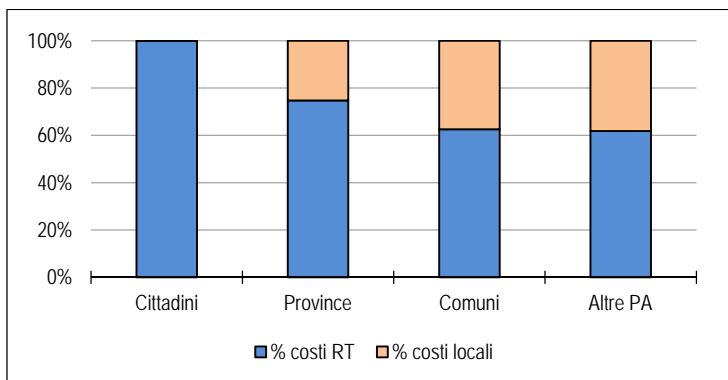


Il quadro generale naturalmente non è cambiato e per questo non si è ripetuta un'analisi di dettaglio relativamente ai bilanci comunali per i nuovi percorsi studiati. Si possono però evidenziare due elementi, uno numerico ed uno qualitativo.

Il primo è visibile dal grafico inserito di seguito che riporta la percentuale di cofinanziamento locale rapportata al finanziamento regionale<sup>7</sup>. Le amministrazioni coprono sempre una parte non irrilevante dei costi che, soprattutto per i comuni, ammonta a circa un 40% del totale. Segno evidente che il finanziamento regionale è significativo anche per quegli enti che pur hanno una capacità di investimento, ma anche che, pur in un periodo di difficoltà per le finanze pubbliche, molte amministrazioni hanno ritenuto di fare uno sforzo importante in questa direzione.

<sup>7</sup>Si ricorda che tutti i dati complessivi sui finanziamenti sono ampiamente documentati nelle relazioni annuali dell'Autorità.

Grafico 2.4  
 PERCENTUALE DI CO-FINANZIAMENTO SUL TOTALE DEL COSTO DEI PERCORSI PARTECIPATIVI



Da un punto di vista qualitativo è invece rilevante il commento di alcuni rappresentanti locali della classe politica, che nelle interviste hanno chiaramente evidenziato come il fatto di aver avuto una spinta ad organizzare un processo partecipativo e ad organizzarlo in maniera professionale proprio grazie al contributo regionale, ha avuto grande impatto sul modo di guardare alla partecipazione. Fra virgolette da riportare la frase del rappresentate una giunta comunale in un processo: “chi non ha mai partecipato ad un percorso di questo tipo non si rende conto della serietà e della portata di questo lavoro. I finanziamenti hanno permesso di organizzare percorsi di grande qualità metodologica e questo non sarebbe stato possibile senza il sostegno regionale”.

L'investimento di denaro pubblico e quindi di denaro che deve colpire un obiettivo collettivo, ha dunque avuto una forte giustificazione secondo questo punto di vista (per altro espresso anche in molti altri colloqui con declinazioni più sfumate). Uno degli obiettivi della legge era aprire percorsi di apprendimento nella direzione della partecipazione e questo è avvenuto per la classe politica (parleremo più avanti del tema), almeno nei contesti in cui questa si è voluta far coinvolgere nei percorsi locali.

## 2.2

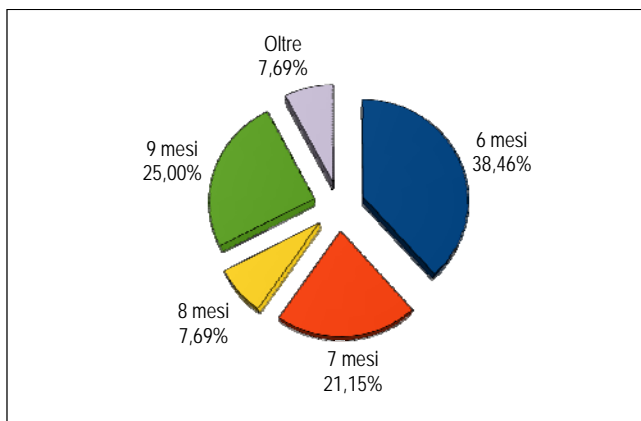
### Tempi, realizzazioni, informazione. Alcuni nuovi dati

- *Tempi di svolgimento dei percorsi locali*

Un dato che non era stato rilevato nello studio precedente è quello relativo ai tempi di attuazione dei percorsi. Come noto non è nella disponibilità degli organizzatori il finanziamento stabilire i tempi massimi delle pratiche partecipative, dato che la legge già detta un termine di sei mesi, più un massimo di tre per un'eventuale proroga da richiedere all'Autorità. Il grafico riportato dà ragione dei tempi che sono stati necessari al campione dei percorsi analizzati in questa seconda indagine. Evidentemente meno del 50% dei percorsi è rimasto dentro i sei mesi indicati, si supera abbondantemente la metà se consideriamo un lasso di sette mesi, ma una quota abbastanza rilevante di processi ha impiegato tutti i nove mesi che sono il massimo concesso dalla legge per concludere (alcuni processi hanno oltrepassato questo limite, ma si tratta di vicende legate a fatti del tutto straordinari, in alcuni casi a calamità).



Grafico 2.5  
TEMPI DI SVOLGIMENTO DEI PERCORSI PARTECIPATIVI



Di per sé questo potrebbe essere semplicemente un dato sull'efficienza di chi ha organizzato e svolto i processi, ma non è così scontato. Osservando infatti i dati disaggregati si nota come vi sia una differenza fra le amministrazioni pubbliche (che nella maggior parte riescono a portare a compimento percorsi in sette mesi) e progetti promossi attraverso le firme dei cittadini (mediamente più lunghi), a testimonianza del fatto che evidentemente il potersi appoggiare su una struttura di lavoro rodata, pur con molte difficoltà, conta. Relativamente alle tematiche si nota che i bilanci pubblici sono il tema che più chiaramente mostra una percentuale di conclusioni nei sei mesi e questo indica un consolidamento ormai raggiunto delle modalità operative e metodologiche per lavorare su questo tipo di pratiche.

Un problema formale di rispetto dei tempi dunque fino ad oggi non è esistito (come detto i pochi casi in cui si è sforato sono legati ad eventi molto particolari), ma dalle interviste emergono almeno tre elementi critici ed uno invece letto in positivo:

- 1) I progetti hanno nature molto diverse fra loro e non tutti si prestano ad avere articolazioni simili. Si hanno infatti percorsi che portano a decisioni pratiche su ambienti, edifici ecc., altri a decisioni su politiche, altri ancora hanno palesi obiettivi educativi prima che pratici. Si hanno in oltre contesti in cui si parte da un livello di coinvolgimento molto ampio e la fase di lancio delle iniziative non presenta difficoltà, ma anche contesti molto diversi in cui il progetto non risponde direttamente ad esigenze manifestate da gruppi di base, bensì ad un'idea di sensibilizzazione alla partecipazione che richiede tempi più lunghi di altri casi (in questo certamente rientra il lavoro delle scuole in buona parte).
- 2) Le amministrazioni pubbliche hanno praticamente sempre rispettato l'iter stabilito dalla legge, ma essendo parte dello Stato impiegano il denaro pubblico secondo regole più severe di altri attori e non derogabili. Pertanto hanno minore libertà di movimento nella spesa necessaria per organizzare percorsi partecipativi. Per altro, essendo spesso il finanziamento regionale una percentuale rilevante del budget di un percorso e non potendo ovviamente impegnarlo prima della sicurezza della definitiva approvazione del progetto, si trovano ad iniziare le procedure per acquisti di cose e servizi dopo l'assegnazione dei fondi. Il risultato è che molto tempo viene impiegato non solo per le fasi preparatorie ed organizzative, anch'esse molto importanti, ma per l'espletamento di procedure burocratiche. Occorre dunque tenere conto nell'organizzare i percorsi partecipativi che il legislatore, parlando di sei mesi, si esprimeva sull'impossibilità di avere percorsi e decisioni aperti senza un chiaro punto limite, ma la burocratica non è ovviamente partecipazione.

- 3) I tre scaglioni in cui sono organizzate le domande rispondono ad un'articolazione ragionevole dell'organizzazione dell'attività degli uffici regionali, ma la loro collocazione rispetto al calendario annuale pone alcuni problemi. Il primo è proprio il periodo di alcune scadenze, non solo per la coincidenza con periodi particolari in cui si concentrano ferie e festività, ma anche perché lo scaglione estivo ad esempio sconta un momento di inizio dei processi non molto favorevole in alcuni contesti. Il discorso diventa particolarmente significativo e visibile se a richiedere i finanziamenti sono le scuole che hanno una forma di programmazione delle attività più rigida di altri soggetti e ovviamente con un obiettivo prioritario legato alla didattica.
- 4) L'elemento letto in positivo invece è il fatto che un tempo certo ed un limite ben visibile forza in qualche modo l'efficienza delle amministrazioni. La frase chiave di una delle interviste è stata "abbiamo un po' corso, ma senza quella scadenza i vari uffici non avrebbero collaborato efficientemente per concludere ciò che si erano impegnati a fare rapidamente". Testimonianza che in alcuni casi il limite ha giocato un ruolo di stimolo.

Per affrontare in termini propositivi il tema dei tempi, che comunque appare a giudizio di molti interlocutori migliorabile, naturalmente non esistono soluzioni semplici e le preoccupazioni a cui il termine di sei mesi voleva rispondere sono ancora sul piatto della bilancia. Sarebbe però possibile, seguendo quanto emerso dalle interviste, mettere in campo un meccanismo che permetta maggiore flessibilità e che, soprattutto nei casi in cui i percorsi non si applicano a decisioni con effetti pratici immediati su provvedimenti rimasti nel frattempo in sospeso, garantisca che i mesi concessi siano effettivamente dedicati alle attività partecipative, al netto della burocrazia necessaria per realizzarle.

• *Sulle realizzazioni. Efficacia in termini di "opere"*

Uno degli elementi centrali della seconda fase di rilievo è stato fare il punto sul cosa è accaduto dopo il termine ufficiale dei processi finanziati mediante i fondi previsti dalla legge. La L. 69 è, come ricordato precedentemente, una legge che mira prima di tutto alla promozione della partecipazione, ma allo stesso tempo anche alla costruzione di decisioni collettive su questioni specifiche. Due cose per altro tutt'altro che disgiunte dato che è nel concretizzarsi di azioni condivise che si può trovare un forte elemento promozionale, mentre il non dar corso a decisioni raggiunte mediante percorsi partecipati ha, ovviamente, l'effetto esattamente opposto di creare sfiducia nella possibilità di concretizzare quello che la legge, all'articolo 1, definisce molto chiaramente come un diritto.

Il primo elemento di osservazione è stato dunque quanto, nel nostro campione di processi, sia rilevabile un chiaro iter di attuazione delle decisioni che i percorsi di partecipazione hanno preso. Per questa operazione abbiamo considerato un campione più ridotto rispetto a tutti i casi presi in esame e questo perché alcuni non avevano come oggetto decisioni specifiche, ma intenti prevalentemente quando non esclusivamente, educativi e promozionali. Non si tratto solo dei percorsi messi in campo dagli istituti scolastici, alcuni dei quali infatti avevano come oggetto decisioni precise su spazi ed edifici, ma anche di azioni di altri enti che non lasciano la possibilità di definire con chiarezza quanto vi sia stata attuazione (alcuni processi per esempio che miravano ad educazione ambientale). Si sono inoltre scartati dal gruppo i bilanci partecipativi che, in quanto bilanci per l'anno successivo quello del percorso, sono ovviamente sempre stati attuati.

Nel valutare le realizzazioni è poi stata operata una distinzione fra quei percorsi che hanno portato a decisioni su politiche, oppure su oggetti fisici, siano essi edifici, spazi pubblici o altro. Nei due casi occorre anche evidenziare come per le prime si è osservato se i provvedimenti previsti fossero stati in qualche maniera presi e/o avviati, senza entrare nel dettaglio di cosa

fossero e che impatto abbiano nel merito delle questioni a cui si applicano (valutiamo dunque il grado di risposta alla richiesta di operare un'azione specifica per un problema); per gli oggetti si è osservato se fossero stati realizzati, o almeno avviati nella loro realizzazione (progettazione esecutiva, gare d'appalto in atto, cantieri, ecc). Non necessariamente opere concluse dunque, ma almeno la cui conclusione ha una prospettiva ragionevolmente consolidata. Il dato non tiene conto dunque delle varie azioni che sono sempre state combinate con la progettazione, come creazione di gruppi di gestione o formulazione di accordi fra portatori di interessi ecc. Molto importante è infatti tenere in considerazione che nella stragrande maggioranza dei casi l'azione su un contesto urbano o, ancora di più, su un edificio, è stata unita a un lavoro più sociale sulle modalità di gestione di tale spazio che ha costruito spesso nuclei di comunità operanti per proseguire quanto intrapreso nel percorso partecipativo, o gestire mediante modi partecipati gli spazi che si andava a recuperare. Probabilmente questo è un effetto persino più rilevante della decisione stessa in merito a cosa o come costruire/riabilitare, ma su questo tema torneremo in seguito. Un ultimo punto da evidenziare è come dal computo siano state tolte le decisioni in merito a piani strutturali (si tratta dei piani previsti dalla L.R. 1/05 per il governo del territorio) dato che la loro concretizzazione prevede tempi decisamente più lunghi legati prima al passaggio dentro gli strumenti urbanistici stessi e poi alla loro implementazione; tempi che non ci permettono al momento di dare una risposta fondata alla domanda che ci siamo posti. Le decisioni infatti sono passate generalmente negli strumenti urbanistici, ma data la loro natura occorrerebbe una valutazione di dettaglio sul come sono state concretizzate che supera i limiti di questa analisi. Elemento però interessante è che, almeno in due casi ormai abbastanza distanti nel tempo (Bagno a Ripoli e Montespertoli), i percorsi di partecipazione hanno avuto un impatto molto evidente sull'efficienza nell'iter di costruzione del piano, portando un patrimonio informativo e di proposta giudicato dagli stessi autori dei piani rilevante e rendendo la fase di osservazioni e controdeduzioni<sup>8</sup> in un caso molto snella e rapida (Bagno a Ripoli), in un caso molto innovativa in termini di partecipazione e di impatto sulle decisioni (Montespertoli).

Tutto ciò premesso possiamo riportare il dato secondo l'articolazione dettagliata nella tabella 2.6.

Tabella 2.6  
ATTUAZIONE DELLE DECISIONI PRESE NEI PERCORSI PARTECIPATIVI

	Attuate	Non attuate	Attuate in parte
Oggetti	4	13	5
Politiche	9	2	3

Una prima considerazione immediata salta all'occhio nella differenza di percentuale di decisioni che hanno avuto compimento fra le due tipologie evidenziate. Era probabilmente un risultato largamente prevedibile, ma importante è valutarlo alla luce del perché dei no, che riportiamo nella tabella successiva (naturalmente relativamente ai casi per i quali è stato possibile recuperare e valutare l'informazione):

<sup>8</sup> Un passaggio di ogni piano urbanistico previsto dalla legge in cui qualunque soggetto, singolo o collettivo, può presentare per scritto all'amministrazione le proprie osservazioni e richieste di variazioni su punti specifici del piano, alle quali l'amministrazione deve contro-dedurre accettandole o meno in maniera motivata.

Tabella 2.7  
MOTIVI CHE HANNO PORTATO ALLA NON/PARZIALE ATTUAZIONE DELLE DECISIONI

Il perché dei no		Il perché di "in parte"	
Politica	3	Politica	0
Budget	6	Budget	4
Silenzio	5	Silenzio	1
Decisione di non accogliere	0	Decisione di non accogliere	2

Evidentemente il problema del finanziamento è il principale e soprattutto lo è se consideriamo le opere non realizzate (i 6 casi riportati nella tabella relativa al perché di azioni non realizzate riguardano tutte opere, mentre i 4 casi che riguardano realizzazione parziali sono relativi a 3 opere ed in un caso ad una politica sociale). Evidentemente in una fase economica in cui il quadro generale non è positivo ed in cui i bilanci pubblici affrontano serie difficoltà non ci si può aspettare molto dalla capacità di enti pubblici (soprattutto qui si tratta di comuni e spesso medi e piccoli) che vivono in un'ordinaria difficoltà di bilancio. Occorre dunque in questo senso aprire un credito di fiducia verso realizzazioni a più lunga scadenza, una volta che i fondi potranno essere reperiti sfruttando magari qualche finanziamento esterno, ma occorre anche porre una domanda. È infatti evidente che se un percorso partecipativo viene attivato su un tema che comporta, o ha al centro, una realizzazione edilizia o una sistemazione di spazio pubblico, non è pensabile questa avvenga a costo nullo o estremamente contenuto. Esistono casi positivi in cui a valle dei percorsi partecipativi si è riusciti a dirigere sulle realizzazioni finanziamenti reperiti in maniera totalmente indipendente, come sinergia fra campi e azioni diverse (ad esempio finanziamenti UE per la protezione e valorizzazione di patrimonio - Comunità montana Casentino) ed esistono casi in cui le opere sono state previste da percorsi avviati mediate firme di cittadini e quindi fuori dalla programmazione di lungo periodo di enti pubblici (ad esempio progetto InteGrazione a Firenze e Sant'Ermete a Pisa), ma anche numerosi casi in cui fin dall'inizio era evidente la necessità di investimenti pubblici che non erano però in programmazione. La questione è dunque, in mancanza di previsioni di spesa, è produttivo chiamare a condividere una decisione che ha già un percorso di attuazione per lo meno problematico e sicuramente molto lungo?

Nei casi migliori si assiste anche alla costruzione di modalità, spesso interessanti, di gestione degli spazi che vengono (o dovrebbero venire) riqualificati/realizzati, con la formazione di gruppi (talvolta formalizzati in associazioni, in altri casi informali) che si costituiscono con tale fine. Il successo di questi percorsi è dunque costruzione di capitale sociale, ancora prima della realizzazione di un'opera, ma occorre coltivare tale costruzione dandogli spazi adeguati per mantenersi e consolidarsi, cosa più facile mentre un centro di quartiere o un centro giovani viene progettato e costruito e mentre si può vivere una fase di attesa attiva e giustificata da un risultato visibile, ma molto più difficile là dove il gruppo in questione deve cooperare solo come gruppo di pressione per la realizzazione futura ed a scadenza non definibile dell'oggetto del proprio interesse. Evidentemente non riuscire a dar corso a decisioni costruite collettivamente e condivise ha un effetto peggiorativo sulla fiducia nei percorsi partecipativi.

Le voci "decisione di non accogliere" e "politica" meritano solo un commento breve. La legge prevede naturalmente la decisione motivata da parte di un'amministrazione di non accogliere o di accogliere in parte quanto emerso dai percorsi. È uno strumento che, come vediamo, è stato utilizzato, ma solo raramente. Non è questo il contesto per entrare in merito al perché sia avvenuto e con quali effetti, proponiamo il dato però in chiave positiva, nel senso che pare ovvio i percorsi abbiano un esito migliore se si arriva ad una decisione condivisa da tutti gli attori e se si riesce ad attuarla, ma alla presa di posizione motivata, anche se negativa, va

comunque attribuito un chiaro significato. Il percorso in questi casi non ha prodotto un risultato concreto, ma ha costruito una modalità chiara di relazione fra cittadini e amministrazioni elette che, secondo il loro giudizio, prendono una responsabilità precisa nei confronti di chi ha partecipato e dei propri elettori. In questo elemento di chiarezza non si può non leggere un dato positivo, sul merito spetterà poi agli elettori valutare caso per caso. La voce “politica” invece indica decisioni prese nei processi e poi non rispettate per un cambiamento delle maggioranze politiche che le avevano assunte in termini programmatici, ma non ancora concretizzate e che sono cambiate per effetto di elezioni locali, o per loro dinamiche interne. Indica infine l'effetto di sovrapposizioni di competenze che hanno portato a decisioni contrastanti di amministrazioni sovraordinate. Non è questo un campo in cui la legge 69 possa avere un impatto ed evitiamo dunque qui di commentare.

Molto più rilevante pare invece la voce “silenzio” che fa riferimento ai casi in cui non vi è stato un dissenso motivato da parte di un'amministrazione, ma in cui la decisione si è persa senza una posizione chiara ricostruibile da un qualche atto o da una presa di posizione visibile, o comunque in cui i tempi di attesa per una definizione della situazione sono stati lunghi abbastanza da rendere, al momento in cui si scrive, impossibile capire l'esito che le proposte avranno. Vero che in questo campo ricadono alcune proposte avanzate da percorsi avviati dai cittadini, su cui magari non vi era una sensibilità formata da parte dell'amministrazione che ha ricevuto i risultati; vero che in questa categoria si trovano alcune proposte che interessano più livelli decisionali, uno solo dei quali coinvolto nei percorsi partecipativi e magari non quello a cui poi si dirigeva la proposta concreta che è emersa; vero anche che, in qualche caso, si tratta di un'interpretazione data nelle interviste poiché una qualche forma di accettazione dei percorsi c'è stata, ma senza concretizzazione o successivo aggiornamento delle decisioni<sup>9</sup>; ma tutto ciò premesso non si può non notare come, in un numero di casi piccolo, ma non insignificante, si sia avuta a posteriori una sottovalutazione della portata dei processi partecipativi o la mancata capacità di assumere chiaramente un indirizzo che potesse essere verificato a distanza dai cittadini. Come scritto poc'anzi dal punto di vista dei risultati raggiunti dalla 69 può essere comunque considerato valido un percorso che produce proposte che poi vengono non accolte con assunzione di responsabilità di un decisore, molto meno positivo il perdersi del filo che lega l'impegno di chi partecipa alla definizione chiara di un problema, di una possibile soluzione, di un orizzonte per la sua attuazione valutabile da tutti. La legge tende a promuovere un rapporto estremamente chiaro fra una forma più tradizionale di politica rappresentativa e la partecipazione diretta, la perdita del quale produce effetti sicuramente negativi.

- *Sulle notizie a posteriori. Efficacia in termini di informazione*

Nel costruire lo schema informativo del paragrafo precedente abbiamo sfruttato i documenti ufficiali, le interviste, alcune informazioni che è stato possibile reperire su media locali e i siti web dei percorsi e delle amministrazioni o associazioni locali protagoniste. In questo senso abbiamo immaginato come sia possibile per gli abitanti di un luogo in cui si è svolto un processo mantenersi informati sulla fase successiva alla chiusura del percorso stesso. In alcuni contesti naturalmente vale un'informazione quotidiana per contatto personale, soprattutto nelle realtà con pochi abitanti (fra i comuni che hanno realizzato processi ci sono anche realtà molto piccole come Fabbriche di Vallico con poco più di 500 abitanti), ma non sempre è così e comunque un veicolo più stabile e, per così dire, ufficiale sarebbe auspicabile. Abbiamo dunque verificato un campione ampio di siti web per capire se da questo versante fosse possibile

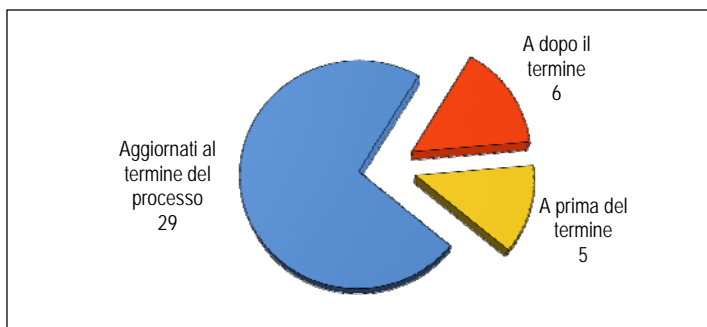
<sup>9</sup> In questi casi comunque non ci si è accontentati delle interpretazioni, controllando i tempi delle decisioni e se possibile la documentazione ad esse relative.

reperire informazioni significative, considerato che praticamente tutti i processi locali hanno beneficiato di un sito web dedicato o di una sezione su siti istituzionali (comuni, province, comunità montane ecc.). Alcuni documenti in materia di attuazione delle decisioni naturalmente sono reperibili mediante ricerche sui siti delle amministrazioni (le delibere ad esempio sono spesso rintracciabili nei siti web dei comuni), ma abbiamo considerato positivi i casi in cui sul web si trovano strumenti semplici di comunicazione dello stato di avanzamento delle realizzazioni, che si tratti di politiche, di opere di bilanci partecipativi o altro. Lo stato di fatto per un campione complessivo di 48 casi è:

- 37 siti attivi o con il nome del progetto o direttamente rintracciabili dai siti istituzionali;
- 8 percorsi per i quali non è disponibile alcun sito web, né dedicato né all'interno di altri siti;
- 3 percorsi per cui il sito è attivo, ma difficilmente rintracciabile (non accessibile da un portale di riferimento, dalle pagine dell'amministrazione ospitante o altro).

Quaranta siti attivi (si tratta di percorsi tutti conclusi) sono un patrimonio significativo al quale va aggiunto ovviamente il sito dell'Autorità che riporta sempre le relazioni conclusive dei processi. Se andiamo a vedere cosa contengono i siti si ha la situazione riportata nel grafico seguente.

Grafico 2.9  
STATO DI AGGIORNAMENTO DEI SITI WEB DEI PERCORSI PARTECIPATIVI



Si nota che quasi i tre quarti dei siti sono completi di tutti i documenti e delle informazioni che permettono (talvolta in maniera più semplice e completa, altre in maniera un po' più laboriosa) di ricostruire l'intera traiettoria del percorso, dalle fasi di lancio alle conclusioni. In un numero limitato di casi le informazioni si interrompono a prima del termine dei percorsi partecipativi, mancando generalmente le informazioni sul prodotto finale e solo in un numero sempre limitato si hanno siti che riportano informazioni su cosa è accaduto dopo, con ad esempio delibere o documenti sull'attuazione delle decisioni proposte, rapporti di eventuali comitati di garanti o gruppi di monitoraggio (per la verità molto rari), o, nei casi dei bilanci, con ulteriori documenti e eventuali nuovi bilanci per gli anni successivi.

La L.R. 69 pone attenzione sulla diffusione delle informazioni e nella pratica della gestione dei finanziamenti è sempre stata posta la giusta enfasi sulla necessità di raggiungere il più ampio numero possibile di cittadini nel coinvolgimento diretto e nell'informazione, ma naturalmente non contiene elementi specifici sull'informazione relativamente al dopo. Non è dunque questo un parametro esplicito su cui possa essere valutato l'operato di chi a vario titolo ha contribuito alla sua attuazione, operato che appare evidentemente positivo per quanto riguarda l'informazione durante i processi. Il dato campione su un elemento importante come l'informazione a posteriori può però aiutare ad una riflessione sul futuro dei percorsi partecipativi, della loro organizzazione, del momento in cui si possono considerare conclusi. Per

la promozione della partecipazione infatti è importante continuare ad essere informati, sui risultati, sul senso e sul merito di ciò che si è costruito come scelta collettiva.

## 2.3

Partecipazione e amministrazione pubblica, partecipazione e conflitto, partecipazione e mediazione. Tre spunti per la valutazione di efficacia

- *Intersettorialità, canali prioritari e nuovi percorsi partecipativi. Efficacia in termini di impatto sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche*

L'articolo 16, comma 2 della L.R. 69 indica alcuni criteri che l'Autorità deve tenere in conto nel valutare le proposte di processi locali e fra questi si indica come elemento positivo l'intersettorialità nella scrittura della domanda e quindi nell'esecuzione del processo quando questo provenga da amministrazioni. Chi ha esperienza di percorsi decisionali partecipati per altro sa bene che nel corso della costruzione collettiva di una decisione ben raramente è possibile rimanere all'interno degli schemi di organizzazione del lavoro tipici di imprese o amministrazioni, dato che la sensibilità locale per un tema che tocca la vita quotidiana è ovviamente multidimensionale e complessa. La partecipazione, soprattutto quando applicata a processi propositivi, è una forma di autoproduzione di società locale (Giusti 1995), spazia dunque su più campi di lavoro e se pur al termine le proposte vanno ricondotte in un ragionevole flusso organizzativo per poter essere concretizzate, non è utile restringere il campo delle possibilità fin dal principio limitando la portata strategica della partecipazione. Per altro il tema della riorganizzazione del lavoro, nelle amministrazioni come nelle imprese, in termini di collaborazione intersettoriale, per progetti e non rigidamente per settori, è ormai ampiamente dibattuto e il fatto che anche la L.R. 69 consideri questo un valore aggiunto è segno di una sensibilità in questa direzione. Occorrerebbe dunque valutare quanto i percorsi intrapresi abbiamo agito su tale tema.

In questa sede dobbiamo indicare la necessità, qualora si voglia rilevare un dato più statisticamente fondato, di un supplemento di indagine, dato che per un rilievo scientificamente solido servirebbe uno studio più approfondito di quello che è stato possibile mettere in campo nei tempi di questo lavoro. Ci pare però importante citare il tema in quanto dalle interviste emerge, anche se non con assoluta nettezza, come i percorsi svolti abbiano costituito una sorta di forzatura positiva verso un modo di lavorare diverso. Molto spesso nei comuni i progetti finanziati dall'Autorità vengono coordinati da un settore, o dalle segreterie del sindaco, ma come è stato chiaramente messo in evidenza da più intervistati “se non c'è un impegno intersettoriale serio il lavoro diventa molto, troppo, pesante”. Allo stesso tempo però ci è stato fatto notare che in contesti, magari piccoli, dove spesso l'organizzazione del lavoro quotidiano è non troppo curata, la presenza di “un percorso partecipativo formalizzato ha un effetto educativo sulla pubblica amministrazione”. I vincoli imposti dai percorsi finanziati hanno avuto dunque un impatto positivo anche in questi termini. Il problema più volte segnalatoci è però che tali effetti si fermano sovente allo svolgimento dei percorsi stessi e non passano in modalità più strutturate di organizzazione. Il tema naturalmente travalica i limiti della L.R. 69/07, ma rimane come uno spunto di riflessione.

Più significativa la questione dei canali prioritari per la realizzazione di opere che la legge auspica all'articolo 1 comma 5. Tale articolo fa effettivamente riferimento al dibattito pubblico e non ai processi locali, ma ci pare interessante valutare se lo spirito che sottintende possa essere applicato anche ad altri strumenti. La risposta in questo senso non è stata positiva dato che nei casi in cui si è cercato di realizzare opere attingendo a fondi messi a bando da varie fonti,

praticamente mai si è potuto, fino ad oggi, far valere come criterio di priorità il fatto che si trattasse di progetti costruiti con la partecipazione. In due casi espliciti del nostro campione in cui il tema si è posto non si è realizzato un vantaggio nella competizione per l'assegnazione di fondi provenienti da istituzioni pubbliche. Da notare però che recentemente nell'attività di cofinanziamento per la realizzazione degli interventi per il parco agricolo della Piana, la Regione ha chiaramente indicato come un fattore di valutazione positiva il fatto che le proposte sottoposte nascano da esigenze espresse dagli abitanti a valle di percorsi di partecipazione<sup>10</sup>. Un segnale incoraggiante nella direzione indicata dall'articolo 1.

Nuovamente all'articolo 1, comma 3, la legge parla di partecipazione come “forma ordinaria di amministrazione e di governo [omissis] a tutti i livelli amministrativi”, ma anche in questo caso valutare quanto tale pratica sia divenuta ordinarietà è punto sicuramente non misurabile inequivocamente. È però possibile controllare se nei contesti in cui è stato finanziato un percorso locale vi siano state repliche dello stesso, o percorsi diversi ma sempre legati allo spirito della L.R. 69, ancorché non ad essa collegati direttamente e da questa finanziati. Nel campione analizzato vi sono alcuni casi in cui chiedersi se vi sia stata una nuova iniziativa partecipata non ha molto valore, data la brevità del tempo passato dalla chiusura di quella oggetto di osservazione, ma se prendiamo le situazioni per cui la domanda è plausibile e per le quali ci è stato possibile avere una risposta si ha il dato seguente:

Tabella 2.10  
NUMERO DI CONTESTI IN CUI I PERCORSI PARTECIPATIVI SONO STATI REPLICATI

Si	No	Un primo tentativo
16 casi	13 casi	10 casi

Se dal totale si passa alle sole amministrazioni comunali, riconoscendo che per associazioni, gruppi di cittadini o scuole il tema è non tanto di minore importanza, ma meno controllabile, si ha:

Tabella 2.11  
NUMERO DI AMMINISTRAZIONI CHE HANNO REPLICATO PERCORSI PARTECIPATIVI

Si	No	Un primo tentativo
12 casi	8 casi	9 casi

Chiariamo che:

- la risposta “si” significa che vi sono stati almeno due altri percorsi partecipativi, o un nuovo percorso, ma particolarmente significativo, o che il percorso sviluppato con il finanziamento ha costruito un meccanismo permanente e ad oggi attivo di partecipazione;
- la risposta “ c'è stato un primo tentativo” significa che almeno un nuovo percorso è stato progettato, in alcuni casi anche concluso, ma che non è ancora evidente una chiara visione e volontà nella direzione di un consolidamento delle pratiche partecipative.

Nei “si” infine vi sono differenziazioni, con situazioni in cui si ha una strutturazione ad oggi solida della partecipazione con repliche di processi significativi (ad esempio, ma non unici, i casi di Arezzo, Lastra a Signa, Massa, Terranova Bracciolini, Montespertoli, Casentino e anche l'interessante caso legato alla scuola dell'Istituto comprensivo di Piazza al Serchio) ed altre in

<sup>10</sup> Si fa riferimento al “Programma di finanziamento per l'attuazione degli interventi relativi al parco agricolo della Piana” reperibile all'url: [http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/2012/01/16/3b389d964dff5391a04fcd0e19383e\\_bandoparcopianaaalladec639029122011.pdf](http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/2012/01/16/3b389d964dff5391a04fcd0e19383e_bandoparcopianaaalladec639029122011.pdf) (ultimo accesso 3/7/2012).



cui il consolidamento in corso si può intuire.

Evidentemente su una valutazione complessiva influirà come si collocheranno in futuro i casi relativi alla terza colonna della tabella, ma al momento è visibile un impatto positivo dei progetti finanziati dato che i casi in cui si è avuta una richiesta di percorso rimasta isolata sono minoritari. Se poi si escludono i processi richiesti con raccolta di firme e i soggetti che per compito istituzionale hanno un contatto meno diretto con gli abitanti, il dato è ancora più positivo.

- *Efficacia in termini di mediazione del conflitto*

I due paragrafi che chiudono questa sezione di relazione affrontano due temi molto rilevanti (mediazione nel conflitto e mediazione fra interessi) che costituiscono un banco di prova importante per la legge 69 su cui, anche fuori dagli scopi esplicitamente dichiarati dal legislatore nel 2007 e contenuti nel testo, la si attendeva alla prova dei fatti. Vengono qui trattati separatamente per chiarezza, ma risulteranno sicuramente molto evidenti le relazioni che li legano.

La domanda sulla capacità dei percorsi partecipativi di evitare o mediare nei casi di forte scontro su una specifica decisione non appartiene solo al dibattito sull'efficacia della legge 69/07, ma è un tema da sempre trattato da chi si occupa di partecipazione ed al quale generalmente viene risposto mediante una serie di esempi positivi. Occorre dunque chiedersi se tali esempi ci sono anche nel nostro contesto regionale. In realtà non sono moltissimi i casi in cui percorsi locali sono partiti su elementi di forte conflittualità ed il fatto che fino ad oggi non sia stato svolto nessun dibattito pubblico rende meno visibile la gestione del conflitto che pur c'è stata a livello locale. Alcuni processi infatti hanno saputo affrontare elementi di divisione che magari a scala regionale non appaiono, ma che a scala locale hanno avuto il loro peso (ad esempio Barberino di Mugello, Pietrasanta, ecc.), talvolta durato anche nel tempo e non vi sono casi in cui non si è arrivati ad una soluzione sostanzialmente condivisa. Anche dove non vi era un conflitto visibile, ma una forte frammentazione, si è ottenuto un effetto di costruzione di nuclei sociali attivi sul territorio che rimangono come patrimonio dei percorsi e non mancano esempi anche più significativi in cui la buona gestione delle diversità ha portato a decisioni ritenute da tutti gli attori migliorative del punto di partenza, a giochi a somma positiva dunque (Ponte Buggianese ad esempio).

Interessanti sono i casi in cui la partecipazione ha dimostrato che conflitti ritenuti potenzialmente problematici erano molto meno presenti di quanto ci si aspettasse, anche se gli esiti dei percorsi non sono stati sempre quelli attesi in termini di attuazione delle decisioni. Firenze costituisce un buon esempio avendo affrontato in due percorsi due tematiche molto complesse legate a difficili processi di integrazione di comunità. Il caso del campo rom situato nel quartiere 4 ed il caso della moschea. Si tratta di due tematiche molto diverse, la prima infatti affrontava un problema difficile e duro che ha a che vedere con una situazione di forte disagio, ormai concretizzatasi da anni, verso la cui soluzione il processo voleva aprire un cammino; la seconda voleva avviare un dibattito pacato, senza alzare la voce, come dice il titolo stesso del progetto finanziato dall'Autorità, sulla realizzazione di un luogo di culto. Ebbene in entrambi i percorsi non si è avuta sostanzialmente traccia della conflittualità che ci si aspettava e guardando oltre pregi e difetti rintracciabili nello sviluppo delle attività, gli attori coinvolti riconoscono un livello della discussione non solo estremamente civile, ma anche molto produttivo e culturalmente significativo. Per altro anche in altri casi gli operatori si sono spesso resi conto che la conflittualità che vi era intorno a temi locali si esprimeva più su elementi identitari o di presunta difesa di principi, mentre nel momento in cui si costruiva un terreno di confronto su decisioni concrete il raggiungimento di un punto di condivisione non è apparso

difficile. Naturalmente esistono eccezioni alla regola e soprattutto esistono casi in cui il conflitto non si è espresso dentro processi di partecipazione e quindi non è stato mediato da questi. Ad esempio esistono i casi dell'aeroporto di Ampugnano per il quale era stata promossa una raccolta di firme ma che, per decisione degli stessi proponenti, non è poi stato finanziato come processo partecipativo o il caso del sotto attraversamento TAV di Firenze, per il quale si è avuto fra coloro che si oppongono alla sua realizzazione un dibattito sull'opportunità di utilizzare gli strumenti messi a disposizione dalla legge 69, ma che non è poi mai arrivato sul tavolo dell'Autorità (Albanese, 2011). Casi che però non dimostrano di per sé che gli strumenti offerti dalla legge non funzionino, bensì il fatto molto più ovvio che la partecipazione non esclude o sostituisce le altre forme di azione sociale.

Un importante dato è relativo a chi ha proposto percorsi che affrontavano temi conflittuali. Gli esempi che abbiamo citato, a cui si può aggiungere il porto di Marina di Carrara ed il pirogassificatore di Castelfranco di Sotto (su cui torneremo) ci mostrano alcune amministrazioni comunali e gruppi di cittadini, mentre nessun soggetto privato ha colto l'occasione, pur esplicitamente citata nella legge all'articolo 14. Ancora più importante è il fatto che solo in un caso (la moschea di Firenze) il proponente il percorso di partecipazione è anche esplicitamente il proponente l'opera in discussione. Infatti sia nel caso di Castelfranco che di Ponte Buggianese le opere soggette a discussione sono localizzate sul territorio comunale, sono soggette a un iter di approvazione a cui partecipa il comune stesso, ma non dipendono direttamente dall'amministrazione che ha richiesto il percorso partecipativo (nel caso di Castelfranco si tratta di un intervento privato, a Ponte Buggianese pubblico ma a cui il comune partecipa come uno degli attori), nel caso del campo rom infine non si trattava di discutere di un intervento, ma di una politica che portasse alla chiusura del campo. Tutto sommato dunque pare che vi sia stata in generale più capacità di capire e accettare le potenzialità offerte dalla legge da parte di chi si oppone o chiede mediazioni su progetti che hanno un impatto sul territorio rispetto a chi tali progetti propone. Il campo delle esperienze non è ancora vasto e dunque su questa valutazione occorre prudenza, ma ad oggi è un'ipotesi che pare di poter avanzare, anche alla luce di due processi come Castelfranco e Marina di Carrara dove pure il soggetto proponente l'opera in discussione ha accettato di prendere parte al processo (con un ruolo attivo per il pirogassificatore, più attendista per il porto).

Ultimo elemento da sottolineare è cosa accade in termini di risultati post processo nei casi che si presentano in maniera positiva per quanto riguarda la mediazione di conflitti. Qui il quadro appare meno facilmente schematizzabile e più problematico. Gli esempi che abbiamo citato fanno vedere esempi positivi di vario genere (a Ponte Buggianese la realizzazione di quanto previsto avanza e con un attività di monitoraggio legata al percorso partecipativo, se pure con le difficoltà tecniche di interventi rilevanti; nei casi più locali di Barberino e Pietrasanta si sono superate alcune divisioni e si sono aperte nuove prospettive, pur nelle ristrettezze finanziarie), ma anche punti problematici (a Marina di Carrara si è avuta una buona gestione del conflitto con un percorso di crescita di tutti gli attori, ma rimane qualche elemento di insoddisfazione da parte dell'associazione che aveva lanciato il tema; a Castelfranco la questione è adesso nelle mani del TAR e del Consiglio di Stato), o punti risolti concordemente, ma rimasti sulla carta (nel caso del campo rom non si è concretizzata una sola delle proposte). Cosa accade nei casi più controversi dunque?

Dagli esempi osservati possiamo trarre tre spunti, tre elementi che possono aiutarci a riflettere sul significato che ha assunto la partecipazione nel contesto sperimentale della L. 69.

- 1) Rispettare le decisioni prese, soprattutto nei casi in cui i percorsi partecipativi non sono avviati dai decisori o dai proponenti un intervento, ma magari dagli oppositori, ha un valore chiave. Nei casi citati non si hanno sostanziali negazioni delle proposte dei percorsi (un

parziale scostamento solo nel caso di Carrara in cui l'amministrazione ha accettato non tutti, ma quasi, i suggerimenti, mentre sul caso più conflittuale di Castelfranco torneremo più avanti), ma è possibile che poi non se ne faccia niente per mancata sensibilità al tema di alcuni attori chiave (il caso del campo nomadi evidentemente, dato che in quel percorso è mancata la presenza di Comune e Provincia). Gli effetti possibili sono naturalmente una rinascita di conflittualità più forte, o un aumento della sfiducia, sia nei confronti della partecipazione come strumento di decisione democratica, che nei confronti del decisore di turno.

- 2) Cogliere la portata strategica dei dibattiti è talvolta (speso) più rilevante di costruire scelte molto precise su punti molto definiti. L'esempio di Marina di Carrara ci mostra come nel costruire le conclusioni del percorso si siano indicati una serie di elementi migliorativi del progetto di *waterfront* e molti siano stati accettati, ma anche come quel percorso abbia messo in campo una capacità complessiva di pianificazione strategica, a lunga durata e con una visione complessa e d'insieme del tema che non è stata colta dai decisori politici e tecnici. Per questo si registra una qualche insoddisfazione per la conclusione, ancorché questa è tecnicamente non criticabile. Il punto è delicato quanto importante: i percorsi partecipativi locali (ma a maggior ragione si riprodurrebbe la questione su un dibattito pubblico) hanno un impatto possibile su alcune decisioni definite che ne sono l'oggetto, ma chi gestisce processi di progettazione collettiva, tanto più se insistono su strategie di sviluppo locale fortemente legate al territorio, sa bene che la partecipazione ha la capacità e spesso la necessità di aprire scenari, oltre che di definire dei correttivi a decisioni già sul tavolo. Spesso nei processi si risale a monte del problema cercando le origini di tali scelte e talvolta ridiscutendole. Questo è necessario per legittimare quegli stessi processi e perché essi abbiano un effettivo ruolo costruttivo, ma come conseguenza talvolta conduce a (e richiede di) includere anche l'opzione sul se fare e non solo sul come fare (Bobbio 2010). Naturalmente non è questo un semplice problema di architettura della legge, ma attiene alla sensibilità di chi i risultati dei processi deve ricevere e, possibilmente attuare. Rimane il fatto che per i processi nati dal basso e come mediazione di conflitti su opere o azioni specifiche questo punto è assolutamente rilevante. Per promuovere la partecipazione come la legge auspica, occorre salire di un gradino nella nota scala "of citizen participation" proposta da Sherry Arnstein (1969) e vedere come mettere in campo processi che contengano forme di "delegated power"<sup>11</sup>. Nei problemi più difficili e che resistono ad aggiustamenti delle proposte di una delle parti alla luce di una mediazione, i facilitatori sanno bene si può rispondere dando ai partecipanti il potere di cambiare (se pur dentro certi limiti) il quadro del problema. Sanno anche che da tale cambiamento possono venire soluzioni innovative e migliorative per tutti gli attori che vi contribuiscono (Forester 2009). Non significa questo che non debba rimanere rilevante il ruolo dei decisori tradizionali, ma che non è promozionale chiedere a dei cittadini uno sforzo per entrare in un gioco che prevede un *setting* ben preciso di regole a cui alcune tipologie di attori (tipicamente dal basso) dovranno faticare a conformarsi, senza mettere sul piatto con ragionevoli margini di certezza una posta. E che non è sempre utile mantenere rigido lo scenario in cui il confronto fra i partecipanti si muove.
- 3) In un percorso che ha al centro un conflitto, tanto più se nato dal basso, occorre interrogarsi sul ruolo che i vari attori possono/devono avere e su chi sia il garante di un percorso neutrale. Il caso di Marina di Carrara, ma anche altri, fornisce materiale di riflessione interessanti. Il richiedente il finanziamento qui è stato un gruppo, costituitosi in associazione, di cittadini

<sup>11</sup> La nota scala del testo citato è composta da: 1 - Manipulation, 2 - Therapy, 3 - Informing, 4 - Consultation, 5 - Placation, 6 - Partnership, 7 - Delegated Power, 8 - Citizen Control.

fortemente contrari al progetto di *waterfront*. A tale associazione è stato attribuito il compito di gestire il processo, ovviamente fornendo le garanzie di imparzialità e apertura che la legge richiede per investire denaro pubblico, ma questo ha portato almeno uno degli attori del processo a svolgere un ruolo innaturale di mediatore (Givone, Imbergamo 2012), pur partendo in origine da quello più ovvio di portatore di un interesse consolidato e molto chiaro (motivo per cui non si è concretizzato ad esempio il percorso partecipativo sull'Aeroporto di Ampugnano). Dato però che questo tipo di percorsi assomiglia molto più ad un dibattito pubblico come caratterizzato dalla 69 che ad un processo locale di costruzione di una scelta (come è ad esempio un bilancio partecipativo) o gli si applicano criteri di lavoro simili al dibattito pubblico o si accetta comunque di passare da un campo più ampio di partecipazione alle politiche ad uno più ristretto, ma non meno importante di mediazione fra differenti visioni. In questo senso allora si tratta più che di garantire processi neutrali rispetto ad interessi consolidati, caricando un attore di tale compito (preoccupazione che è stata al centro di molti percorsi e soprattutto di quelli più problematici), di lavorare sulle differenze<sup>12</sup>. Naturalmente questo implica un ruolo terzo del mediatore che per poter essere svolto richiede un soggetto esterno anche a livello locale, come per i dibattiti pubblici e richiede una fase di *problem setting* che garantisca sulla reale consistenza dell'oggetto del dibattito che a volte appare non centrato in pieno, neanche dagli stessi proponenti i percorsi di partecipazione (a Marina di Carrara al termine appare chiaro che è più importante la politica complessiva di riqualificazione e valorizzazione del porto che il *waterfront*). Richiede infine che tutti i portatori di interessi partecipino, senza esclusioni, tema questo che ci porta al paragrafo successivo.

- *Efficacia in termini di mediazione fra interessi*

Chi propone un processo locale e chi in qualche maniera viene coinvolto dalla decisione che da tale percorso dipende dovrebbe sempre essere parte attiva del percorso partecipativo? Una domanda apparentemente scontata, ma che invece ha molte risposte possibili.

In precedenza abbiamo citato il caso del waterfront di Marina di Carrara ed il ruolo dell'associazione, prima di opposizione, poi di gestione di un percorso con una posizione che doveva in qualche maniera garantire neutralità. Lo stesso potremmo dire per la Moschea di Firenze con una comunità religiosa che doveva garantire un dibattito in cui rappresentare uno degli agenti, ma non certo il solo o non inevitabilmente il principale. Il caso fiorentino è ancora troppo vicino nel tempo per poter trarre delle conclusioni, ma pare evidente da entrambi gli esempi che sempre si è avuto un forte elemento di crescita per coloro che hanno proposto i percorsi e che grazie a questi hanno valutato da punti di vista innovativi le proprie posizioni e hanno accresciuto la consapevolezza in merito alle proprie decisioni, che le abbiano cambiate o mantenute (il caso della moschea ha avuto anche il notevole effetto di contribuire al dialogo fra le diverse componenti della comunità religiosa islamica presenti in città). Una prima risposta è dunque positiva, dato che dove i proponenti sono stati parte attiva in un percorso questo si è sempre tradotto in una loro crescita (il discorso vale anche per la pubblica amministrazione come già detto). Evidentemente però non si può dare una risposta unica alla domanda di apertura dato che la natura del processo partecipativo cambia il possibile ruolo degli interlocutori. E' dunque importante notare che in alcuni casi, magari proprio quelli conflittuali o su tematiche più controverse, là dove sono mancati attori significativi si sono avuti risultati meno soddisfacenti in termini di concretizzazione delle decisioni e di chiarezza negli interessi in

<sup>12</sup> Prendo il termine da una citazione non letterale del titolo di un libro del 2009 di John Foreste: *Dealing with Differences* a cui fare riferimento per il tema

campo. È infatti evidente che uno dei possibili vantaggi strategici di un dibattito pubblico, così come concepito dalla legge, e di qualcosa che gli assomigli a livello locale, è il chiarire in maniera netta le posizioni e gli interessi di chi vi partecipa e quindi il presentare un quadro di informazioni completo non solo sugli oggetti in discussione in senso tecnico, ma anche sui partecipanti ed i loro interessi. Questo è uno degli effetti di mutuo apprendimento che permette di costruire dialogo e decisioni migliorative delle soluzioni che un singolo attore può mettere in campo. Se un attore si sottrae al confronto, se non viene individuato allora si depotenziano gli effetti positivi per tutti i partecipanti. I casi sono vari nei percorsi che abbiamo osservato in cui, ad esempio la componente politica dell'amministrazione, spesso anche per una forma di volontà di non influenzare i risultati di un percorso, non ha palesato la propria idea in merito all'oggetto di discussione, salvo poi non accettare compiutamente ciò che ne fuoriusciva in termini di proposte. In altri casi tale componente non ha preso parte ai lavori (l'esempio che facevamo del campo rom) in alcuni suoi livelli chiave per attuare le decisioni, magari non avendo dall'inizio collaborato alla stesura del progetto da sottoporre all'Autorità e questo si è tradotto nell'impossibilità a portare a compimento proposte su cui si era speso tempo ed energie. Nell'esempio di Marina di Carrara il ruolo dell'autorità portuale è stato molto defilato e, per sua ammissione, molto critico rispetto alle potenzialità di una procedura partecipativa. Un giudizio evidentemente condizionato anche dal fatto che le conclusioni avrebbero comunque avuto una ulteriore fase di filtro da parte della giunta comunale che era considerata la sede più appropriata in cui svolgere la propria attività di mediazione sulle decisioni. Nel caso della moschea invece la situazione vede un ruolo dell'amministrazione comunale ineccepibile formalmente, in quanto valuterà la proposta di localizzazione come una richiesta di autorizzazione edilizia e quindi, in questo senso, svolgerà un ruolo regolativo ed eventualmente autorizzativo. Ma un processo di partecipazione non è solo un problema di rispetto di regolamenti e nel caso si applichi ad una attrezzatura per lo svolgimento di funzioni religiose e culturali presenta un profilo di interesse pubblico che giustifica ampiamente la presenza di un'amministrazione al tavolo. Nei percorsi di questo tipo dunque è più che lecito chiedere che chi ha più potere decisionale partecipi portando chiarezza sulle proprie posizioni.

Il caso più critico da cui trarre un insegnamento, anche perché il più noto, è il pirogassificatore di Castelfranco di Sotto, negato nella sua possibilità di costruzione e localizzazione dal percorso partecipativo i cui risultati sono stati accolti dall'amministrazione comunale al termine della giuria dei cittadini ed oggi in fase di possibile realizzazione, anche se soggetto ancora al giudizio del TAR. Se analizziamo il processo partecipativo però non possiamo trovarvi punti deboli in sé (si veda Pillon, Romano 2012, oltre ai documenti prodotti dal percorso stesso), anche se è lecito chiedersi se la soluzione della giuria dei cittadini fosse la migliore o se non vi fossero modalità meno formalizzate di mediazione fra interessi come possibilità di svolgimento. Ma non è questo il punto. La cosa per noi rilevante è che a quel percorso mancavano alcuni attori molto importanti che hanno finito per rendere la soluzione scelta non praticabile (o almeno lo dovrà decidere un tribunale se così debba essere o meno). I partecipanti hanno maturato un percorso di crescita significativo, come mostrano alcuni elementi chiave: 1) le raccomandazioni arrivate al termine del processo confrontate con le premesse ed i motivi della conflittualità iniziale; 2) come da posizioni ideologiche si sia passati a condividere prima un terreno di dibattito e poi uno scenario complessivo; 3) come si sia riusciti ad indicare la direzione per la soluzione di un problema tipicamente maligno (uso questo termine proprio nell'accezione che gli danno Horst Rittel e Melvin M. Webber nel 1973 definendo i wicked problems), anche se non la soluzione specifica, se non in termini negativi. Alla luce di questo dunque appare chiaro che: 1) se a quel tavolo vi fossero stati rappresentanti dei lavoratori il cui impiego ha una relazione con la produzione delle scorie smaltite da impianti

della zona (industria del cuoio prevalentemente) e degli imprenditori (associazioni di categoria e sindacato erano stati invitati), si avrebbe avuto un dibattito più completo; 2) se vi fosse stato anche l'attore che ha poi, per così dire, cambiato le carte in tavola a partita ultimata, ovvero la Regione stessa, è possibile immaginare che la mediazione avrebbe avuto più efficacia e che la decisione finale non spetterebbe oggi ad un tribunale.

Non si tratta qui di valutare nessuno dei passaggi nel merito, ma è evidente che se non si ha mediazione fra tutte le posizioni in campo la decisione si presta a essere sovvertita quando possibile, a lasciare spazi di insoddisfazione e di sfiducia, a sconfinare in nuovi conflitti probabilmente peggiori dei precedenti (Friedman 1992). Rinunciare ad esprimere la propria posizione, tanto più se di rilevanza istituzionale, evidentemente ha prodotto risultati negativi.

Se da questo si possa trarre una conclusione sull'efficacia della legge stessa pare difficile dirlo. Si potevano interpretare diversamente alcune sue norme e applicarle in altro modo? Potrebbero essere riscritte in maniera migliorativa? Possiamo concepire un meccanismo di partecipazione che garantisca che ad un percorso, quale che sia, si siedano tutti gli attori significativi? Naturalmente la risposta alle prime due domande è affermativa dato che lo spazio per miglioramenti è sempre presente e che siamo al termine di un periodo importantissimo di avvio e di test. La risposta alla terza è molto meno netta, dato che già sarebbe difficile garantire per via legislativa la presenza di tutte le parti in causa nel caso si tratti di amministrazioni, ma è evidentemente impossibile farlo nel caso di organizzazioni o soggetti non pubblici. Possiamo avanzare l'ipotesi che un lavoro di affinamento delle norme sia sicuramente possibile e auspicabile, ma che per essere efficaci nella mediazione fra interessi serve prima di tutto la volontà di chi tali interessi rappresenta e prima di tutto da chi li rappresenta dentro le amministrazioni. Un problema dunque di maggiore promozione e che la legge sicuramente ha aiutato a portare in luce e ad affrontare, ma su cui rimane ancora da compiere diversa strada.

3.

### ALCUNE CONSIDERAZIONI PER CONCLUDERE

La legge 69/07 ha avuto attuazione in questi anni su una parte consistente di quanto previsto dagli articoli di cui è composta, grazie prima di tutto ad un gran numero di processi locali finanziati e ad una notevole attività di formazione. Questo report vuole dare una serie di informazioni ed alcune valutazioni sui processi locali, al fine di aiutare in un giudizio ponderato sui risultati ottenuti, ma non è suo compito affrontare altri capitoli, pur importanti, quali la formazione o altre attività collegate, né affrontare i problemi emersi in vari momenti di dibattito sul rapporto fra la 69 ed altre leggi regionali o fra la figura dell'Autorità e quella del Garante previsto dalla L.R. 1/05. In questa conclusione dunque si riprenderanno in sintesi i punti principali trattati nell'esposizione e si aggiungeranno alcuni commenti generali, prendendosi infine la libertà di tornare su un paio di considerazioni già contenute nel rapporto 2011.

Il primo elemento che preme mettere ulteriormente in luce è come questi cinque anni di lavoro abbiamo costruito un patrimonio enorme di esperienze, tutte a loro modo significative. Si è avuta una forte crescita nel numero di processi partecipativi a livello locale e soprattutto nei modi di organizzarli. Come sottolineato da più interlocutori il fatto che i processi abbiano una strutturazione precisa e che questa si rifaccia a modalità consolidate ha costituito un elemento fortemente innovativo soprattutto per molte amministrazioni pubbliche, con un impatto molto importante nel far comprendere il possibile contributo alla evoluzione dei processi decisionali, se ben strutturata, aperta ed inclusiva. Come commentato da un amministratore, entrato con molti dubbi in un percorso finanziato ed uscito con la convinzione della validità dello strumento: “non c'è cultura politica della partecipazione, spesso anche per ignoranza. Non si capisce la serietà del tema perché non si è mai entrati in contatto con processi strutturati. Per questo il ruolo ed i finanziamenti della 69 sono fondamentali per educare gli amministratori”.

Un secondo effetto molto importante lo si nota sulle comunità che hanno avuto modo di partecipare a dei percorsi locali. Il tema della crescita del patrimonio sociale naturalmente non si presta a misurazioni semplici, ma se vogliamo dar credito alle letture di chi ha vissuto in prima persona i processi e le cui opinioni sono state rilevate nelle interviste, praticamente sempre si è avuta la costruzione o il consolidamento di nuclei di cittadinanza attiva. I casi in cui gruppi di lavoro o di interesse sono rimasti vivi oltre il percorso stesso ed a volte anche in mancanza delle realizzazioni che questo prevedeva, testimoniano del fatto che la sensibilità per il coinvolgimento diretto nel decidere e nel fare è forte in Toscana. Importante però tener ben presente che il concretizzarsi di quanto costruito collettivamente è un elemento chiave per consolidare gli effetti sociali della partecipazione. Questa infatti può costruire un senso di fiducia rispetto alle istituzioni che la promuovono o appoggiano, ma se gli sbocchi vengono poi negati o si perdono, allora l'effetto sarà inverso (su questo per altro non ha avuto un impatto positivo la mancanza di dibattiti pubblici).

In termini di effetti sul funzionamento delle amministrazioni vi sono stati ulteriori riscontri visibili, anche se non in tutti i contesti. Un primo è naturalmente legato alla formazione di personale amministrativo che ha partecipato ai corsi organizzati in questi anni dagli atenei toscani in collaborazione con la Regione (ma su questo non abbiamo dati, esulando dal nostro studio); un secondo al fatto che, in alcuni contesti, si è riusciti a mettere in campo modalità di lavoro fortemente integrate e intersettoriali, talvolta anche fra livelli amministrativi diversi (in un caso specifico ci è stato fatto notare come i rapporti fra provincia e comuni, sul tema specifico di un progetto, si siano fortemente fluidificati nel lavoro quotidiano proprio a seguito

del progetto, con un effetto che dura ormai nel tempo). Rimane comunque una dimensione questa non risolta in altri contesti, dove la macchina amministrativa ha reagito con scarsa efficienza ai processi partecipativi demandandone la gestione ad un singolo ufficio o alle segreterie dei sindaci e dove, come viene rilevato dai responsabili di alcuni percorsi, lo sforzo di lavorare in maniera coordinata e condivisa si è arrestato alla conclusione del percorso finanziato (rilievo emerso in diverse delle interviste svolte con funzionari comunali). Significa che in questa direzione occorre una spinta ulteriore di consolidamento dei risultati ottenuti e di apertura da parte delle amministrazioni. Non è un tema specifico della legge però, dato che le modalità del lavoro dell'amministrazione pubblica superano ampiamente i suoi confini. Da notare dunque che i processi locali hanno dato un contributo in materia, ma non sono certo lo strumento unico e neanche il principale per affrontare il tema.

Se per amministrazione pubblica intendiamo la componente politica invece l'impatto in termini di variazione stabile di modalità di lavoro è più difficile da individuare. Se prendiamo per valida la frase pronunciata da uno degli amministratori intervistati e riportata in precedenza: "non c'è cultura politica della partecipazione..." si potrà notare come anche in questo campo la legge abbia avuto un effetto di crescita culturale, ma evidentemente tale effetto è meno misurabile e meno duraturo, dato che i corsi di formazione dedicati alle amministrazioni sono frequentati più da funzionari che da personale politico e che gli eletti variano più rapidamente dei funzionari. Una seconda citazione, questa volta da un'intervista con un funzionario che ormai ha organizzato un numero significativo di percorsi pone il tema in una luce più critica: "spesso anche i politici più convinti si raffreddano quando capiscono che i cittadini vogliono contare". Evidentemente chi partecipa ad un percorso partecipativo lo fa per motivi di interesse personale per il tema, per curiosità, per attitudine all'impegno sociale o politico, o per qualsiasi altra ragione, ma qualunque essa sia costruisce un rapporto attivo con la rappresentanza politica tradizionale che contiene una forma se non altro di controllo continuo sulla delega elettorale. Non si può per altro augurarsi una crescita del capitale sociale senza che, per riprendere la teoria citata della scala della partecipazione, si salgano scalini verso maggiori forme di "delegated power" e "citizen control". La legge in sé, volendo promuovere la partecipazione, contiene un forte auspicio e strumenti utili ad accrescere lo spazio delle pratiche partecipative dentro la politica, ma nessuno strumento regolativo può da solo costruire una sensibilità in questa direzione.

Il tema degli attori più significativi presenti nei percorsi, legato al ruolo della politica, ci riporta nuovamente alla questione trattata in precedenza sul coinvolgimento di tutti i soggetti dentro i processi, soprattutto in quelli che prospettano una mediazione fra interessi diversi, tanto più se contrapposti. Come descritto nei casi in cui questo non è avvenuto si è avuto comunque un risultato positivo, ma parziale, con attori che hanno voluto giocare un ruolo o a posteriori, o fuori dalle regole che i percorsi di partecipazione si erano dati. Teniamo presente che la partecipazione non esaurisce ovviamente il dibattito intorno ad una scelta e che non si può pretendere eviti altre strade e per altro non si può neanche pensare che la partecipazione coincida con quanto previsto dalla L.R. 69/07, dato che esistono altre pratiche e altre vie. Rimane però evidente che mentre si è avuta sempre attenzione al portare al tavolo dei percorsi locali gli attori deboli e generici non sempre si è riusciti a coinvolgere attori forti e portatori di interessi consolidati. In alcuni casi questo è avvenuto per evitare pericoli di strumentalizzazione, ma in altri per mancata disponibilità di questi a giocare il proprio ruolo in un contesto deliberativo (non da escludere in qualche caso anche per errore di valutazione). Evidentemente la questione non assume uguale rilevanza in tutti i percorsi, ma la assume in quelli che affrontavano temi al centro di una contesa e che richiedevano un forte sforzo di mediazione.



Il punto precedente porta ad una considerazione successiva relativamente alla natura diversa dei percorsi che si è avuto modo di studiare. Non è tanto una questione di tema affrontato, ma di situazione in cui il percorso si cala. La legge infatti non fa distinzione fra tipologie di percorsi locali e non fa distinzione fra metodologie per affrontarli. Non potrebbe essere altrimenti, dato che si tratta appunto di un dispositivo legislativo e non di un manuale. Questo ha avuto però per conseguenza una qualche uniformità nelle valutazioni sui contenuti e sui relativi strumenti. Da un'osservazione a posteriori pare di poter indicare almeno tre distinzioni importanti che meritano una riflessione ulteriore nella costruzione di nuovi progetti e che qui non possiamo che enunciare:

- una distinzione fra progetti istituzionali e dal basso;
- una distinzione fra processi che hanno per oggetto una decisione specifica e processi con scopi educativi/formativi;
- una distinzione fra gestione del conflitto e costruzione condivisa di scelte strategiche.

Queste tre dicotomie potrebbero fornire una guida per distinguere il ruolo dei diversi attori, la tipologia dei percorsi da adottare, il ruolo di mediazione di un soggetto terzo eventualmente da coinvolgere. Tenendo ben presente che, pure nell'ormai consolidata manualistica e letteratura sul tema, non esistono soluzioni precostituite, esistono partiture che richiedono un'interpretazione e una certa dose di interpretazione creativa (Paba 1998).

In questo senso riprendiamo anche un punto trattato nel precedente report in cui si indicava come un effetto non atteso una certa uniformazione di metodi e tecniche, avvenuta probabilmente per causa del meccanismo di finanziamento che porta spontaneamente a ripetere una forma di domanda che ha avuto successo. Una sorta di emulazione di buone pratiche, sicuramente positiva in generale, ma che a volte ha limitato il campo delle possibili scelte. Anche la natura monocratica dell'Autorità ha ovviamente contribuito a questa forse troppo generale ripetitività di impostazione, indipendentemente dalla volontà di chi la rappresenti al momento. Infatti la composizione dell'ufficio, che ha fra gli altri il compito di appoggiare (anche metodologicamente) chi scrive i progetti<sup>13</sup>, non può che rappresentare un punto di osservazione poco coinvolto nei contesti locali e metodologicamente unico.

Ultimo punto che merita un accenno, pur esulando dal tema di osservazione specifico di questo rapporto è l'assenza, per tutto il periodo di applicazione della legge, di un dibattito pubblico. Non è questa la sede per trattare il perché questo sia avvenuto, ma come effetto sui risultati dei percorsi locali però è visibile un impatto negativo sulla costruzione di una fiducia complessiva per i risultati più visibili che la legge prometteva di avere nel 2007. In più di una intervista, pur non essendo il punto fra quelli esplicitamente trattati, ci è stato sottolineato come si sia costruito un clima di fiducia intorno ai progetti locali, ma come la visibilità di un dibattito regionale avrebbe contribuito fortemente a consolidare tale fiducia. Come debba conformarsi un dibattito pubblico, infine, è una questione che ha una rilevanza anche per i percorsi locali, almeno per alcuni. Si sono infatti avuti processi che per le loro caratteristiche potevano assomigliare a quello che un dibattito dovrebbe essere (abbiamo già trattato il caso in relazione al porto di Carrara e al pirogassificatore di Caltelfranco di Sotto). La legge chiarisce che gli oggetti da sottoporre a dibattito debbono essere “grandi interventi con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica” (art. 7) e quindi gli oggetti dei percorsi locali rimangono esclusi, ma occorre domandarsi se non valga la pena di replicare il modo di operare, con le opportune varianti, quando a livello locale si danno situazioni di conflitto e di

<sup>13</sup> Nei rapporti annuali degli ultimi anni si trova più volte sottolineato il tema della dotazione di personale dell'ufficio dell'Autorità che non ha reso possibile un'opera di osservazione e supporto sul campo dei percorsi locali, come invece sarebbe stato auspicabile avvenisse.

necessaria mediazione e magari quando le domande all'Autorità arrivano dal basso o sono coinvolti molti attori, istituzionali e non, con al centro del proprio operato interessi diversificati. Occorre infine una seria riflessione su cosa significhi “grandi interventi” e quando gli impatti siano rilevanti. Il caso di Castelfranco infatti pone un'importante domanda visto che l'oggetto del dibattito non è grande, ma rientra nei casi della legge regionale 35/11 dedicata alla realizzazione di “opere di interesse strategico”, e anche il caso di Marina di Carrara, pur localizzato puntualmente, comprende un elemento significativo del sistema portuale Toscano con un investimento di oltre 25 milioni di euro. Nessuno dei due è nato come domanda di dibattito pubblico e non è mai stata presa in considerazione tale ipotesi neanche dai proponenti, non è dunque un problema della legge in sé, ma della pratica della sua applicazione. Cosa può/deve dunque accadere in casi simili quando si hanno richieste per percorsi locali, ma su temi fortemente contesi e in qualche modo emblematici? Come decidere della rilevanza degli impatti? Come non collegare quest'ultima al peso strategico che le amministrazioni pubbliche attribuiscono ad una scelta, tanto più se di livello regionale?

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Albanese M. (2011), *Partecipazione in Toscana. Un primo bilancio della legge regionale 69/2007: opportunità, risultati e occasioni perse*, Facoltà di architettura di Firenze, Tesi di laurea
- Allegretti U. (2011) “Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i percorsi partecipativi nei comuni “dopo” le circoscrizioni”, *Le istituzioni del federalismo*, N.2
- Allegretti G., Herzberg C. (2005), *Bilanci Partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Roma
- Arnstein S. R. (1969), “A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n. 4, pp. 216-224
- Autorità Regionale per la Partecipazione (2008), *Relazione 2008*, Firenze <http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/documenti/relazioni/relazione2008.pdf>
- Autorità Regionale per la Partecipazione (2009), *Rapporto annuale 2009*, Firenze [http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/documenti/relazioni/Relazione\\_2009.pdf](http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/documenti/relazioni/Relazione_2009.pdf)
- Autorità Regionale per la Partecipazione (2010), *Rapporto annuale 2010*, Firenze <http://www.consiglio.regione.toscana.it/PARTICIPAZIONE/documenti/RAPPORTO2010.pdf>
- Abelson J., Gauvin F.-P. (2006), *Assessing the Impacts of Public Participation. Concepts, Evidence and Policy Implications*, Research report P/06, March
- Bartoletti F., Corsi C. (2012), *La partecipazione politica e sociale fra crisi e innovazione: il caso toscano*, Ediesse, Roma - in corso di pubblicazione
- Bobbio L. (2010), “Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova”, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n.1
- Delli Carpini M. X., Cook F. L., Jacobs L. R. (2004), “Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature”, *Annual Review of Political Science*, n. 7, pp. 315-44
- Edwards P., Hindmarsh R., Merer H., Bond M., Rowland A. (2008), “A Three-Stage Evaluation of a Deliberative Event on Climate Change and Transforming Energy”, *JPD*, vol. 4, n. 1, art. 6
- Forester J. (2008), *Creating Spaces of Im(possibility)*, Spaces of Democracy and Democracy of Spaces Workshop, Newcastle University, Newcastle-upon-Tyne, January
- Forester J. (2009), *Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes*, Oxford University Press
- Forester J. (2010), *Doing Democracy as Pedagogy, Theory and Practice: a Critical Naturalistic Discourse Analysis*, paper non pubblicato
- Frewer L. (2005), “Evaluating Public Participation Exercises”, in *Evaluating Public Participation in policy Making*, OECD Publications
- Friedman J. (1992), *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Blackwell, Oxford
- Ginsborg P. (2008), *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato (1980-1996)*, Einaudi, Torino
- Giusti M. (1995), *Urbanista e terzo attore. Ruolo del pianificatore nelle grandi iniziative di autoproduzione degli abitanti*, L'Harmattan Italia, Torino
- Givone S., Imbergamo B. (2012), “Porto le mie idee: un percorso di partecipazione dal basso finanziato dall'alto”, in Perrone C. (a cura di), *A chi serve partecipare? Cittadinanze, piani e politiche territoriali*, In corso di pubblicazione
- Lewanski R. (2012), “La valutazione dei processi partecipativi/deliberativi: una ricognizione dello stato dell'arte e una proposta preliminare di lavoro per la lr. 69/07 della Toscana, relazione presentata al seminario *Partecipazione, politiche pubbliche, cittadine/i: valutazioni e proposte*, Firenze 11 giugno
- Paba G. (1998), *Luoghi comuni. La città come laboratorio di progetti collettivi*, FrancoAngeli, Milano
- Paba G. (a cura di) (2002), *Insurgent city. Racconti e geografie di un'altra Firenze*, Media Print, Livorno
- Paba G., Pecoriello A. L., Perrone C., Rispoli F. (2009), *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*, FUP, Firenze

- Pescarolo A. (2009), *Valori, sviluppo, coesione sociale*, IRPET, Firenze
- Pillon A., Romano I. (2012), "Percorso partecipativo su un conflitto: il caso del pirogassificatore di Castelfranco di Sotto (Pisa)", in Perrone C. (a cura di), *A chi serve partecipare? Cittadinanze, piani e politiche territoriali*, In corso di pubblicazione
- Rittel H., Webber M. (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences*, vol. 4, pp. 155-169
- Rowe G., Marsh R., Frewer L. (2004), "Evaluation of a Deliberative Conference", *Science, Technology & Human Values*, vol. 29, n. 1, pp. 88-121
- Rowe G., Frewer L. (2004), "Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda", *Science, Technology & Human Values*, vol. 29, n.4, Autumn, pp. 512-556
- Simon H. A. (1985), *Casualità, razionalità, organizzazione*, il Mulino, Bologna
- Söderström O. (2000), *Des images pour agir. Le visuel en urbanisme*, Editions Payot Lausanne
- Tuler S., Webler T. (1999), "Voices from the Forest: What Participants Expect of a Public Participation process", *Society and natural Resources*, n. 12, pp. 437-453