

Consiglio Nazionale delle Ricerche



ISTITUTO DI RICERCHE
SULLA POPOLAZIONE
E LE POLITICHE SOCIALI

Working Paper

Working Paper n. 38

**I PROCESSI DI
PARTECIPAZIONE
NELLA GESTIONE DEI
RIFIUTI**

**Applicazione di un modello
interpretativo
a cinque casi studio**

**Adriana Valente,
Sabina De Rosi**

Settembre 2011

Istituto di Ricerche sulla popolazione e le politiche sociali – IRPPS –

Via Palestro, 32

00185 – Roma – Italy

Tel. + 39.06.492724200

Fax. +39.06.49383724

www.irpps.cnr.it

I processi di partecipazione nella gestione dei rifiuti Applicazione di un modello interpretativo a cinque casi studi

Adriana Valente, Sabina De Rosis

2011, p. 85 IRPPS Working paper 38/2011.

Riassunto

Il presente contributo approfondisce il tema di processi partecipati nell'ambito della gestione dei rifiuti, in particolare della sua integrazione nei processi di pianificazione e Valutazione Ambientale Strategica (VAS). L'attenzione è focalizzata sugli aspetti dialogici della partecipazione: dopo una analisi del quadro normativo in merito, si sono passate in rassegna alcune esperienze italiane processi partecipati, per le quali è stato messo a punto e applicato un modello interpretativo delle dinamiche dei processi partecipati. Lo scopo di questo modello è mettere in luce i flussi di conoscenze e influenze tra pubblici partecipanti nelle esperienze analizzate e individuare, così, eventuali influenze di una serie di fattori endogeni ed esogeni. L'individuazione di questi ultimi permetterebbe, se tenuti in considerazione in fase di pianificazione e valutazione in itinere, di massimizzare l'efficacia dei processi partecipativi stessi.

Parole chiave

Gestione rifiuti, modello, pianificazione, partecipazione, processi dialogici, rifiuti, stakeholder, valutazione ambientale strategica, VAS.

Abstract

This paper examines the issue of participatory processes in the waste management, particularly its integration into planning and Strategic Environmental Assessment (SEA) processes. The attention is focused on the dialogic aspects of the public participation: after an analysis of the regulatory framework in this scope, some Italian participatory experiences are reviewed applying an ad hoc made interpretative model of the dynamics of participatory processes. The purpose of this model is to highlight the flows of knowledge and influences between public participants in the analyzed experiences and identified possible influence of endogenous and exogenous factors. Their identification would maximize the effectiveness of participatory processes, if this factors are taken into account during the planning and ongoing evaluation of processes.

Keywords

Dialogic processes, model, participation, planning, stakeholder, Strategic Environmental Assessment, SEA, waste, waste governance.

Citazione consigliata.

Valente, Adriana, De Rosis, Sabina, *I processi di partecipazione nella gestione dei rifiuti - Applicazione di un modello interpretativo a cinque casi studio*. IRPPS Working paper n.38. Roma: Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali, 2011.

INDICE

Premessa	5
Parte Prima	
1. Analisi della normativa.....	7
2. Partecipazione prevista e partecipazione possibile	9
2.1 <i>La partecipazione nella Direttiva Europea VAS</i>	10
2.2 <i>La partecipazione nella normativa VAS degli Stati membri.....</i>	12
2.3 <i>La partecipazione nella normativa VAS italiana.....</i>	15
Parte Seconda	
3. Il modello interpretativo dei flussi.....	20
4. Resoconto dei casi selezionati.....	23
4.1 <i>Progetto Co.Ri • Subambito centrale della Provincia di Varese</i>	24
4.2 <i>Il Libro Bianco di Parma 2020 • Comune di Parma</i>	38
4.3 <i>Piano di Riduzione dei Rifiuti 2008 • Comune di Trento</i>	46
4.4 <i>Piano di Gestione Provinciale dei Rifiuti Urbani • Provincia di Caserta</i>	59
4.5 <i>Piano di Gestione Regionale dei Rifiuti Urbani • Regione Puglia.....</i>	66
5. La partecipazione nella gestione dei rifiuti nei casi analizzati	77
6. Conclusioni	80
Bibliografia	83

Premessa

Partecipazione e sostenibilità ambientale, sociale ed economica dello sviluppo è un binomio che negli ultimi anni si è andato rafforzando per effetto di un interesse crescente da parte del mondo scientifico e di quello politico, del diffondersi di pratiche e processi di coinvolgimento nell'elaborazione di piani o progetti relativi all'urbanistica e all'ambiente e del manifestarsi di un più spiccato senso critico e civico della cittadinanza attraverso la richiesta di partecipazione alla cosa pubblica.

Da un punto di vista scientifico, il contributo di Funtowicz e Ravetz (Funtowicz S.O., Ravetz J.R., 1990), introducendo il concetto di "scienza post-normale", ha messo in luce i limiti della "scienza normale" in relazione a problematiche su fatti incerti, da affrontare in modo piuttosto urgente, con poste in gioco elevate e valori e visioni in merito divergenti, come lo sono le problematiche di natura ambientale. Le decisioni in stati di incertezza e ignoranza scientifiche non possono prescindere, secondo questa impostazione, dal contributo dei diretti portatori d'interesse, dei detentori del sapere locale, in estrema sintesi della "società".

La partecipazione allargata a questi attori consentirebbe di giungere ad una migliore comprensione di realtà complesse, per la quale le scienze "normali" risulterebbero dunque insufficienti anche se necessarie, consentendo di esplorare il "significato sociale" della realtà e le relative rappresentazioni. Inoltre porterebbe all'individuazione di soluzioni più efficaci ai relativi problemi, non solo perché costruite in modo più "democratico", ma anche perché foriere di un mutuo apprendimento sociale tra i diversi attori, esperti, politici, tecnici, cittadini, grazie alla creazione di flussi di conoscenze, informazioni, percezioni e visioni future.

Quest'ultimo aspetto, quello dialogico, appare cruciale nei processi di partecipazione la cui efficacia appare connessa alla possibilità di coinvolgere gli attori interessati e coinvolti nel processo in una discussione fondata su argomenti (*deliberation*, in inglese) (Bobbio L., 2002).

Si colloca in questo contesto il presente contributo volto a comprendere come s'integrino i processi di partecipazione, e con quale grado di *deliberation*, all'interno delle procedure di pianificazione e Valutazione Ambientale Strategica (VAS) nella gestione dei rifiuti.

La scelta di focalizzare il lavoro di ricerca proprio sulla questione dei rifiuti nasce dal suo essere un ambito paradigmatico rispetto a quanto brevemente delineato fin qui.

Anzitutto la sua complessità della materia la pone tra le problematiche per la cui soluzione appare necessario un approccio "post-normale".

S'intrecciano al suo interno elementi economici, conoscenze scientifiche e relative soluzioni organizzative, tecniche e comportamentali, ma anche aspettative, timori, percezioni di tutti gli attori direttamente e indirettamente coinvolti: è quello dei rifiuti un sistema molto complesso nel quale la scienza "normale" non può ignorare il notevole contributo alla conoscenza apportato dalle percezioni sociali e dalle conoscenze locali. In particolare, quello della percezione del rischio ambientale e sanitario legata alla questione dei rifiuti è un aspetto determinante, poiché è spesso una causa di tensione e conflitto sociale, e può diventare un problema anche per lo sviluppo economico e sociale di un territorio.

Si tratta, infatti, di una materia sulla quale, nonostante le conoscenze disponibili siano ampie, resta un certo grado di incertezza che riguarda non solo la percezione sociale della pericolosità di rifiuti ed impianti di lavorazione degli stessi, ma anche la materia stessa, le argomentazioni alla base della scelta di certi obiettivi o soluzioni di gestione, lo studio e la valutazione delle relative esternalità negativa e della loro gestione.

Paradossalmente, però, è proprio la complessità della materia a portare spesso ad un approccio “normale” alla questione, ad una semplificazione quantitativa degli orientamenti strategici definiti, generalmente, a livelli politici elevati, anche sovra-nazionali, come nel caso europeo. Di conseguenza ogni decisione presa a livelli più bassi risulta essere basata su orientamenti e obiettivi pre-definiti, elemento che fa percepire le decisioni stesse ancora più verticistiche.

A questo va aggiunta la tendenza a non interessarsi o affrontare la questione dei rifiuti finché non emerge un problema, un'emergenza o una questione percepita dai diversi attori come concreta, vicina e urgente. In Italia, per esempio, la questione dei rifiuti è stata affrontata spesso solo a causa del manifestarsi di emergenze nel sistema della loro gestione, emergenze spesso gravi e radicate per la cui risoluzione sono stati elaborati piani o implementate iniziative che andavano in deroga non solo alla normativa vigente, possibile nei casi emergenziali, ma anche a tutti i principi di sviluppo sostenibile nonché di partecipazione pubblica.

Alla luce di queste prime considerazioni, il tema della *governance* dei rifiuti è apparso prestarsi bene come esempio paradigmatico dei diversi aspetti che possono caratterizzare la gestione preventiva dei conflitti sociali e ambientali e la comunicazione del rischio ambientale e per la salute, temi che impongono una riflessione sull'uso della partecipazione negli iter decisionali.

Parte Prima

1. Analisi della normativa

In questa sede l'interesse per l'inquadramento normativo è volto a comprendere alcuni fattori influenti sulla pianificazione nell'ambito dei rifiuti. Lo scopo non è quello di presentare, quindi, un'analisi completa ed esaustiva, quanto piuttosto quello di far luce su alcuni elementi d'interesse ai fini del presente lavoro. In particolare si pone come premessa alla possibilità di distinzione tra "partecipazione prevista e partecipazione possibile", un presupposto fondamentale per l'analisi consapevole delle esperienze selezionate e per la riflessione sulle prospettive future.

In Italia la normativa di riferimento a livello nazionale in materia di rifiuti è rappresentata dal D.lgs n. 152/2006, modificato nel 2010 con il D.lgs 3 dicembre 2010 n. 205, che ha attuato la Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti. Questa direttiva introduce una novità importante poiché sancisce il passaggio dalla gestione dei rifiuti vista prevalentemente in ottica del loro trattamento e gestione in sicurezza per la salute pubblica e per l'ambiente, ad una *governance* orientata alla valorizzazione delle risorse naturali contenute nei rifiuti stessi (Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, FISE UNIRE, Unione Nazionale Imprese Recupero, 2009).

La gerarchia di gestione dei rifiuti stabilisce quali misure prioritarie la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti¹, seguite da misure dirette alla preparazione per il riutilizzo, introdotta proprio dalla direttiva 2008/98/CE e dal D.lgs 205/2010, al recupero dei rifiuti mediante riciclo, al recupero in altre forme, tra le quali l'energia, e infine allo smaltimento: in sintesi Riduzione, Riutilizzo, Recupero, Riciclo, le 4 R degli indirizzi europei in tema di rifiuti.

È anche prevista la predisposizione, da parte del Ministero dell'Ambiente entro il 12 dicembre 2013, di un Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti da integrarsi con i Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti.

Riguardo riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti, la Direttiva Europea stabilisce che, entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti domestici e possibilmente di altra origine ma "assimilabili", debba raggiungere quota 50% in peso. Nella normativa italiana, invece, resta ferma la competenza delle Regioni a definire i criteri con i quali i Comuni provvedono a realizzare la raccolta differenziata, con obiettivi di differenziazione che restano del 65% entro il 31 dicembre 2012, più stringenti della Direttiva europea.

Un passaggio importante nelle nuove disposizioni introdotte è nell'articolo 199 che prevede che i piani regionali di gestione rifiuti siano sottoposti a Valutazione Ambientale Strategica prevedendo la realizzazione di procedure partecipative in linea rispetto a quanto previsto dalla normativa sulla procedura valutativa e, quindi, più significative di quelle previste fino a quel momento. Per questo si è deciso di approfondire anche la dimensione normativa e procedurale della VAS, cui è dedicato il paragrafo 2.1. La VAS, infatti, presenta ad un'analisi della normativa e delle linee guida in merito e di una serie di esperienze nazionali ed internazionali, una duplice potenzialità, teorica e pratica, innovativa e strumentale, anche con riferimento specifico alla partecipazione.

¹ La strategia sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti è una delle sette strategie tematiche previste dal Sesto programma d'azione per l'ambiente adottato nel 2002.

Quando si parla di partecipazione pubblica nella gestione dei rifiuti, il primo riferimento logico va alla responsabilità dei cittadini nella produzione dei rifiuti, ovvero riduzione, e nella corretta differenziazione degli stessi.

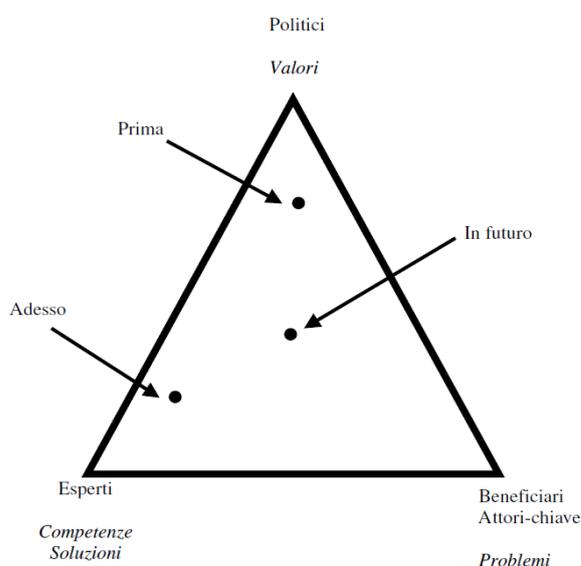
Se solo così fosse, il pubblico dovrebbe essere inteso soltanto come collaboratore di un servizio pubblico volto a risolvere il bisogno di collocare i rifiuti e destinatario di comunicazioni volte a sensibilizzarlo e a cambiare il suo stile di vita perché li collochi nei posti e modi corretti secondo disposizioni decise dall'alto. Quindi il successo delle politiche adottate politicamente dipenderebbe in parte dagli sforzi della Pubblica Amministrazione per "educare" la comunità e dall'altro dal grado di collaborazione del pubblico. In questa visione assumono un'importanza cruciale per il successo delle politiche le strategie di comunicazione, indispensabili per divulgare una conoscenza di base sulle questioni relative ai rifiuti e per stimolare e chiamare all'azione la comunità.

Ma in questa visione manca un punto fondamentale che è quello a monte dell'attuazione della politica o del programma, vale a dire la sua pianificazione, che resta un mero problema tecnico-scientifico da un lato e politico dall'altro: il piano dei rifiuti sarebbe, in questa prospettiva, prodotto di un processo elitario, nel quale l'aspetto specialistico risulta molto influente.

Nella rappresentazione proposta, i tre principali protagonisti della pianificazione sono posti idealmente ai tre angoli di un triangolo equilatero e associati ad un ambito preciso:

1. i decisori politici, portatori su mandato di valori e responsabili delle linee strategiche e programmatiche;
2. gli esperti, portatori di un *know-how* tecnico-specialistico, ci viene associato il compito di fornire soluzioni o informazioni/dati in base ai quali elaborarle;
3. i "beneficiari" o meglio i portatori d'interesse o, come in questo caso, di problemi e bisogni.

Fig. 1: Gli attori della pianificazione e il baricentro conseguente all'influenza di ognuno.



[Fonte: Bussi F. (2002), *Progettazione e valutazione con il Quadro Logico, materiale per un seminario*].

Il baricentro rappresentato nell'immagine dal punto indica in sostanza chi esercita il potere decisionale: attualmente gli attori afferenti alla scienza, alla tecnologia o più in generale, al mondo degli esperti, influenzano notevolmente la decisione, presa proprio sulla base delle previsioni e delle soluzioni degli esperti senza la partecipazione dei "beneficiari" finali.

Quello rappresentato al centro, sarebbe invece il punto di equilibrio, quello in cui le decisioni sono basate su un'analisi dei bisogni e dei problemi realizzata con i suoi diretti portatori, coinvolti quindi fin dalle fasi iniziali della pianificazione (Bussi F., 2002). In realtà, come si avrà modo di sottolineare trattando dell'aspetto partecipativo nella VAS, una partecipazione

fattibile e ottimale dei tre soggetti protagonisti sopra indicati varia a seconda del livello politico-istituzionale nel quale si pianifica.

Tuttavia, anche a livelli più elevati come quello sovra-nazionale, dove risulta difficile riuscire a coinvolgere tutta la popolazione comunitaria nella definizione delle linee guida e delle priorità nella gestione dei rifiuti, deve comunque essere assicurato un equilibrio tra le tre parti, e in particolare da quella costituita dai portatori di interesse o “beneficiari”, i quali possono essere rappresentati da gruppi d’interesse e associazioni rappresentative.

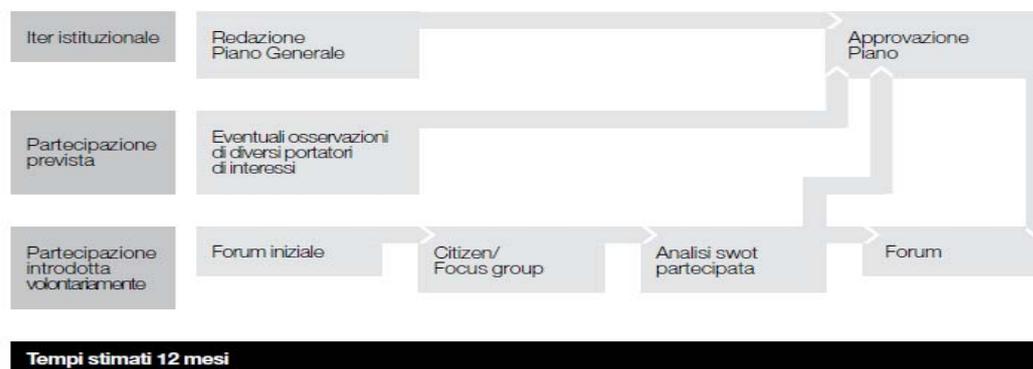
Quella dei rifiuti è una questione complessa, che implica una molteplicità di problematiche, di bisogni, di percezioni e di attori, la cui comprensione e soluzione porta ad una serie di alternative possibili. La complessità del tema riporta agli approcci delle *post-normal science*, e quindi alla necessità di affrontarlo come un processo politico-sociale piuttosto che come una questione solamente tecnica: per l’individuazione dei problemi e la loro soluzione nel campo dei rifiuti appare indispensabile integrare “saperi esperti” e “saperi locali”, mettere insieme questioni manageriali, ambientali, economiche, sociali e politiche, unire le conoscenze tecnico-scientifiche con le conoscenze contestuali.

2. Partecipazione prevista e possibile

Come si è accennato sopra, nelle nuove disposizioni sulla pianificazione della gestione dei rifiuti, si chiarisce che la procedura di VAS è obbligatoria insieme alla partecipazione richiesta. Quindi si farà riferimento a quanto indicato per la Valutazione Ambientale Strategica e analizzato brevemente più in basso.

In merito, però, si sottolinea che nelle linee guida della Regione Emilia Romagna si fa esplicito riferimento alla partecipazione possibile, oltre le disposizioni di legge, nella pianificazione dei rifiuti. In particolare, prevede la possibilità di spazi di partecipazione diretta e più inclusiva in fase di redazione dei Piani Provinciali e Comunali, per i quali consiglia di alternare momenti di formazione e consultazione ad analisi *swot* partecipate. Per quanto riguarda piani che includano al loro interno decisioni relative alla eventuale localizzazione di impianti, viene suggerito l’uso di questi strumenti di facilitazione-partecipazione (vedi fig.2 in basso): forum *multistakeholder* periodici, gruppi di lavoro tematici, Focus Group, Analisi *swot* partecipate, *Citizen Jury* (Giuria dei Cittadini), *Bar Camp*.

Fig. 2: Schema delle fasi di piano e di partecipazione nell'ambito dei rifiuti.



Fonte: Regione Emilia Romagna, Servizio Comunicazione ed Educazione alla sostenibilità (2009).

2.1 La partecipazione prevista nella Direttiva Europea VAS

La VAS vede nella partecipazione del pubblico una componente strutturante della procedura stessa, già nella sua prima definizione nella Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001², in cui è presente un forte riconoscimento dell'importanza della partecipazione alla definizione, valutazione, gestione ed attuazione delle politiche perché queste risultino efficaci (Fidanza A., Bertini C., 2006).

Questo punto è essenziale nell'analisi della Direttiva VAS stessa e delle disposizioni dei Paesi Membri che l'hanno recepita poiché, se da un lato viene sottolineata l'importanza strategica e innovativa della partecipazione, dall'altro la sua definizione nella Direttiva risulta piuttosto vaga e la "partecipazione", termine generico usato per un ampio ventaglio di strumenti e di modalità partecipative, è tradotta per lo più in termini di "informazione" e "consultazione".

La Direttiva, infatti, detta la necessità di informare e consultare autorità e pubblico lasciando ad ogni Stato membro la discrezionalità di decidere, anche nell'esame dei singoli casi e dei tipi di piani e di programmi, quali strumenti utilizzare per ogni tipologia di *stakeholder*, piuttosto che limitare la partecipazione alle modalità tipiche degli approcci di tipo informativo e consultivo.

Si tratta di una terminologia questa, rappresentata in Figura 1, che appare nella maggior parte delle norme legislative sulla valutazione ambientale, spesso con un significato non sempre definito e non sempre chiaro (Gazzola P., Caramaschi M., Fischer T.B., 2004).

In estrema sintesi, la prima forma consiste nel fornire accesso alle informazioni relative alla procedura di VAS, al piano e ai suoi aspetti ambientali, e alle decisioni via via prese, inclusa naturalmente quella finale. Questa forma di partecipazione non conferisce ai pubblici alcun potere decisionale (Aschemann R., 2004), garantendo il solo diritto alla trasparenza delle informazioni ambientali e amministrative, peraltro tutelato per legge comunitaria, nazionale e spesso anche

² «The objective of this Directive is to provide for a high level of protection of the environment and to contribute to the integration of environmental considerations into the preparation and adoption of plans and programmes with a view to promoting sustainable development, by ensuring that, in accordance with this Directive, an environmental assessment is carried out of certain plans and programmes which are likely to have significant effects on the environment». Parlamento Europeo e Consiglio, "Articolo 1" in Direttiva 2001/42/CE, Lussemburgo 27 giugno 2001.

regionale³. Nonostante il livello nullo di partecipazione intesa in modo dialogico, interattivo e bidirezionale, spesso perfino questa forma non è sempre garantita nella realtà a causa di: informazioni non disponibili o non del tutto disponibili, difficoltà dell'accesso e modalità restrittive di accesso alle stesse, natura tecnico-scientifica del materiale messo a disposizione e, quindi, per questo poco accessibile e trasparente. In Paesi come l'Italia, inoltre, la pianificazione è spesso politicizzata e quindi sottoposta di frequente a vincoli di segretezza, anche nei casi di decisioni non legate a stati "emergenziali", situazione quest'ultima molto frequente proprio nel caso della gestione dei rifiuti.

La seconda forma di partecipazione definita qui consultiva consiste, previa informazione, nella possibilità per il pubblico di fornire le proprie osservazioni relativamente a quanto elaborato nella procedura di VAS. La consultazione prevede, quindi, la raccolta di opinioni volontariamente presentate, nei tempi e nei modi previsti. Di pareri ed osservazioni l'autorità pianificatrice dovrà tener conto nell'elaborazione delle scelte finali del piano o programma. Oltre a questo, alla fine dell'iter, i diversi attori vengono messi a conoscenza delle motivazioni e delle modalità con le quali le loro osservazioni sono o non sono state integrate nel piano o programma, il che presuppone che in questo tipo di partecipazione il pianificatore debba sì prendere in considerazione i pareri, ma che sia libero poi di non integrarle. Ciò implica il riconoscimento per gli *stakeholder* di un potere in termini di decisione piuttosto limitato. Questa forma di partecipazione incontra, naturalmente, le difficoltà indicate per la prima, cui si aggiungono le tempistiche spesso troppo strette per consentire lo studio e la preparazione di osservazioni argomentate e coerenti.

Semplificando, le due forme di partecipazione fin qui descritte sono le uniche previste generalmente dalla normativa a partire proprio dalla terminologia presente nella stessa. È chiaro, dunque, come il coinvolgimento del pubblico regolato dalla legislazione, o meglio da una lettura ristretta e letterale della stessa, si limiti a forme che conferiscono nullo o basso potere decisionale ai diversi pubblici e che non prevedono processi bidirezionali.

In realtà la Direttiva VAS andrebbe letta anche alla luce delle diverse direttive europee relative ai processi di valutazione ambientale e, più nello specifico, all'accesso all'informazione ambientale e alla partecipazione nelle procedure ad essa connesse, che fissano definitivamente il ruolo chiave di queste pratiche inclusive capaci di rendere più efficace la pianificazione e più trasparenti i processi decisionali.

La Direttiva VAS, quindi, prima definita vaga, permetterebbe invece agli Stati Membri di definire le modalità di partecipazione più opportune ed efficaci nel loro contesto specifico, senza prevedere delle modalità uniche di partecipazione (prevista). Gli Stati membri avrebbero, quindi, l'opportunità di esaminare nuove modalità più moderne, opportune, complesse, anche costruite *ad hoc*: la partecipazione presentata dalla Direttiva vuole, dunque, essere un insieme aperto di possibilità da esplorare di partecipazione (possibile).

³ Tra le normative a tutela dell'accesso alle informazioni, si citano la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, ratificata in Italia con la legge 108/2001, le Direttive Europee 2001/42/CE sulla VAS, 2003/3/CEE e 2003/35/CE sull'accesso all'informazione e sulla partecipazione, mentre a livello regionale in Italia si ricorda la normativa di Emilia Romagna e Toscana.

2.2 La partecipazione nella normativa VAS degli Stati membri

Dall'analisi della normativa VAS degli Stati Membri emerge, invece, una lettura ristretta della direttiva europea che ne interpreta le disposizioni come delle indicazioni precise sull'uso di strumenti di partecipazione, informativa e consultiva, non dialogica e con scarse possibilità di interazione tra pubblici.

In questo senso, l'analisi delle disposizioni di legge è risultata essenziale nel comprendere come gli ambiti di partecipazione definiti o previsti (partecipazione prevista) influenzino o siano addirittura determinanti nella definizione dei processi stessi (partecipazione possibile). Questa connessione si evidenzia a tutti i livelli politico-istituzionali di analisi: dalla Direttiva VAS appena citata alle disposizioni regionali analizzate nel contesto italiano.

Relativamente agli Stati membri, si riscontra una certa eterogeneità nel recepimento della Direttiva VAS (tabelle 1.a e 1.b, pp. 12 e 13) e una certa difficoltà delle autorità che pianificano, da un lato, a riconoscere l'importanza della partecipazione nei suoi diversi aspetti, soprattutto quelli non tanto strumentali quanto dialogici, e dall'altro lato nel formare e informare efficacemente tutti gli *stakeholder*, nel promuovere una partecipazione effettiva, affrontarne i costi come investimenti, accettare un allungamento dei tempi di approvazione dei piani e integrare le istanze pubbliche nelle decisioni (Relazione della Commissione, del 14 settembre 2009). Si tratta, quindi, di difficoltà connesse anche al "cambiamento nelle modalità di pianificazione" cui è finalizzata la procedura VAS, oltre che ad aspetti puramente normativi e applicativi.

Anche nel Parere del Comitato delle Regioni del 2010 vi è una chiara indicazione per gli Stati membri volta a stimolare una maggiore promozione della partecipazione nelle procedure VAS: «che tutte le iniziative [...] siano obbligatoriamente conformi ai principi di sussidiarietà, di proporzionalità e di miglioramento della regolamentazione, (e) prevedano lo svolgimento di un dibattito allargato a tutte le parti interessate.»

Appare chiaro che la portata innovativa della Valutazione Ambientale Strategica, quale chiave delle strategie di sviluppo sostenibile a livello regionale, nazionale, locale, debba essere strettamente connessa all'importanza attribuita alla partecipazione e alle modalità di definizione e realizzazione dei relativi processi.

La VAS è quindi uno strumento di "pianificazione sostenibile" dotato, sì, di un altissimo potenziale innovativo, ma anche di un rischio grande di banalizzazione e riduzione a "lungaggine burocratica".

Tabella 1.a: Recepimento Direttiva VAS in Europa - Alcuni aspetti (1/2).

Paese	Definizione di "pubblico"	Accezione ampia di "pubblico"	Informazione e consultazione con strumenti "unidirezionali"	Informazione e consultazione anche con strumenti "nuovi" (web)	Stessa procedura per tutti i piani
<i>Austria</i>	x	x	x		
<i>Belgio</i>	x		x	x	x
<i>Bulgaria</i>	x		x		
<i>Repubblica ceca</i>	x		x		
<i>Cipro</i>	x		x		x
<i>Danimarca</i>	x		x		
<i>Estonia</i>		x	x		x
<i>Finlandia</i>	x	x	x	x	x
<i>Francia</i>	x	x	x		
<i>Germania</i>	x		x		x
<i>Irlanda</i>		x	x	x	
<i>Italia</i>	x	x	x	x	
<i>Lettonia</i>	x	x	x		
<i>Lituania</i>	x	x	x		
<i>Lussemburgo</i>	x		x		x
<i>Malta</i>	x		x	x	
<i>Ungheria</i>	x	x	x	x	
<i>Paesi Bassi</i>	x	x	x		
<i>Polonia</i>		x	x	x	
<i>Portogallo</i>			x		x
<i>Slovacchia</i>	x		x		x
<i>Spagna</i>	x		x		
<i>Slovenia</i>	x		x		x
<i>Svezia</i>	x		x		
<i>Romania</i>	x		x		x
<i>Regno Unito</i>	x		x	x	

Fonte: European Commission, DG ENV (2009).

Tabella 1.b: Recepimento Direttiva VAS in Europa - Alcuni aspetti (2/2).

Paese	Stessa procedura per tipologia di piano	Tempi per la consultazione	Rapp.Amb. accessibile come da Direttiva	Rapp. Amb. Accessibile insieme a bozza PPP	Informaz. sulla decisione finale
<i>Austria</i>			x	x	x
<i>Belgio</i>		60 giorni (30gg locale)	x	x	x
<i>Bulgaria</i>			x	x lex	x
<i>Repubblica ceca</i>			x	x	x
<i>Cipro</i>			x		x
<i>Danimarca</i>	x		x	x lex	x
<i>Estonia</i>			x		x
<i>Finlandia</i>			x	x	x
<i>Francia</i>	x		x	x	x
<i>Germania</i>		1 mese	x	x	x
<i>Irlanda</i>			x		x
<i>Italia</i>		60 giorni	x	x lex	x
<i>Lettonia</i>	x	Almeno 40 gg	x	x	x
<i>Lituania</i>	x	20 gg lavorativi	x	x lex	x
<i>Lussemburgo</i>		30 giorni	x		x
<i>Malta</i>				x	x
<i>Ungheria</i>		Almeno 30 gg	x	x lex	x
<i>Paesi Bassi</i>	x	6 settimane	x	x	x
<i>Polonia</i>	x		x	x	x
<i>Portogallo</i>		Almeno 30 gg	x	x	x
<i>Slovacchia</i>			x	x	x
<i>Spagna</i>	x	45 giorni	x	x	x
<i>Slovenia</i>		30 gg prima dell'adozione	x	x lex	x
<i>Svezia</i>			x	x	x
<i>Romania</i>			x	x lex	x
<i>Regno Unito</i>			x	x lex	x

Fonte: European Commission, DG ENV (2009).

2.3 La partecipazione nella normativa VAS italiana

Quest'ultima è la percezione più diffusa proprio in Italia, dove la VAS è generalmente realizzata secondo l'approccio de «*the project impact assessment school*» (Partidario M., 2004). In realtà la procedura, già nella formalizzazione data nella prima versione del Testo Unico Ambientale⁴, che ha recepito in Italia la Direttiva 2001/42/CE, sembrava essere configurata proprio come un aggravio degli iter pianificatori (Fidanza A., Bertini C., 2006) perché non venivano presentate quelle sue caratteristiche in grado di superare i "limiti" della Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) per cui era stata inizialmente introdotta a livello europeo: tra le altre, la stretta integrazione della procedura valutativa nell'iter di piano, la valutazione *in itinere* oltre che collaborativa tra valutatori e pianificatori, il suo configurarsi come processo decisionale e non iter autorizzativo, l'importanza della partecipazione.

Nella configurazione attuale del Testo Unico, in particolare nella definizione di Sviluppo Sostenibile (Art.3), si sottolinea l'importanza dell'integrazione delle esigenze, istanze e questioni sociali ma non si fa riferimento alla partecipazione, che invece è un principio fondamentale nell'interpretazione europea di questo concetto; più avanti, sempre nello stesso articolo, si tratta dell'accesso all'informazione ambientale e della partecipazione a scopo consultivo come diritti di "chiunque".

Il "chiunque", a differenza del "pubblico interessato", prescinde da un lavoro di identificazione dei gruppi d'interesse che dovrebbero essere coinvolti e non può che implicare la volontarietà dell'atto di partecipazione, condizione che a sua volta tende a facilitare l'inclusione nell'iter di chi è ben rappresentato o dotato di forte potere negoziale (Fidanza A., Bertini C., 2006). Questo orientamento sembra non contribuire ad un cambiamento delle modalità di pianificazione ambientale verso una maggiore rappresentazione e integrazione nelle scelte strategiche di bisogni, aspettative, visioni future per ogni gruppo di *stakeholder*.

Inoltre nell'impostazione del TU la terminologia utilizzata per indicare i processi partecipativi è "accesso all'informazione" e "consultazione" dei pubblici allargata a tutti i cittadini, singoli e organizzati. Va sottolineato, tuttavia, che nella definizione di "consultazione" si fa riferimento alla possibilità di porre in essere una "partecipazione anche diretta" dei diversi pubblici, senza però specificare di che grado e natura.

La partecipazione prevista appare, dunque, prettamente informativa e potenzialmente consultiva, applicata con modalità "passive" e non dialogiche, che di fatto rischiano di escludere parte del pubblico interessato, in particolare i gruppi più marginali e meno attivi.

Da questa analisi si può affermare che l'impostazione del Testo Unico Ambientale sulla partecipazione nella VAS appare astratta, vaga e formalistica. Questa vaghezza, inoltre, non è facilmente leggibile come apertura o discrezionalità, poiché manca una indispensabile indicazione su come orientarsi rispetto ai processi partecipativi possibili, manca il riconoscimento dell'importanza della partecipazione alla definizione, valutazione, gestione ed attuazione delle politiche perché queste risultino efficaci (Ministero dell'Ambiente, Tutela del Territorio e del

⁴ Il D.lgs 152/2006, conosciuto come Testo Unico Ambientale, è stato sostanzialmente modificato ed integrato dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, entrato in vigore il 13/02/2008 e nuovamente dal D. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128 pubblicato nella Gazz. Uff. 11 agosto 2010, n. 186.

Mare, 2010). Senza questo riconoscimento, la partecipazione perfino nelle sue forme di minor *empowerment* del pubblico, rischia di essere ridotta nella pratica ad adempimento burocratico. Il recepimento della direttiva VAS in Italia presenta nel TU, quindi, delle lacune e da un punto di vista metodologico e da un punto di vista più culturale.

In Italia la partecipazione nella pianificazione strategica ambientale appare fattibile e concreta soprattutto a livello locale, perché promossa e resa possibile dai processi volontari di Agenda 21 Locale (A21L), anche se lo stato di attuazione delle stesse non è avanzato in tutti i contesti territoriali. Inoltre le modalità di realizzazione dei processi partecipativi nelle A21L sono basate in maggior misura su strumenti di informazione e formazione a monte dell'iter decisionale, e di partecipazione in fase realizzativa, quindi a valle. Appare insufficiente il ricorso a pratiche partecipative nella fase di pianificazione e deliberazione (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2007).

Se è a livello locale che la partecipazione nella pianificazione e valutazione ambientale sembra attuabile in misura maggiore, appare interessante anche a questo livello politico-istituzionale un'analisi delle disposizioni normative e delle linee guida in merito, da cui risulta ancora una volta un orientamento piuttosto vago nel primo caso ed eterogeneo nel secondo.

Questo vale a livello generale, giacché vi è una certa varietà di approcci alla VAS nelle Regioni italiane, figlia non solo delle diversità politico-culturali locali, ma anche delle vicende relative al recepimento della Direttiva 2001/42/CE in Italia: molte Regioni avevano cominciato, seppur parzialmente, a disciplinare la procedura VAS prima che l'Italia recepisce la direttiva europea⁵. Il Testo Unico ambientale arriva, difatti, in ritardo rispetto agli obblighi fissati dalla direttiva, e nella lunga e complicata storia di questo recepimento si inseriscono le varie iniziative regionali in materia. Si comprende, quindi, come si sia creato un quadro normativo locale disomogeneo sia internamente, cioè tra le diverse Regioni, sia esternamente, cioè tra le Regioni e lo Stato italiano, in particolare rispetto alle modifiche avvenute sul TU cui la normativa regionale si è trovata sovrapposta. Riguardo agli aspetti della partecipazione, essi trovano spazio differente nella definizione dell'iter da seguire e risultano più o meno cruciali rispetto all'efficacia della procedura valutativa e di pianificazione stessa.

Una distinzione possibile⁶ può essere fatta tra:

⁵ Le prime Regioni a integrare disposizioni sulla procedura di VAS nel loro quadro normativo sono: Emilia Romagna con la L.R. 20/2000 che introduceva la procedura di VALSAT (VALutazione della Sostenibilità Ambientale e Territoriale, anticipando anche la Direttiva Europea), la Calabria con la L.R. 19/2002 che integrava la valutazione di sostenibilità e la VIA nei piani regionali, la Toscana con la L.R. 01/2005 che introduceva una valutazione integrata dei piani regionali da realizzare mediante processi di partecipazione pubblica.

⁶ Un'altra possibile distinzione relativa alle disposizioni normative è il "contesto" entro il quale la Valutazione Ambientale Strategica è stata disciplinata. Bisogna sottolineare che molte Regioni, anziché definire una normativa o degli indirizzi specifici per la VAS come strumento di supporto alla pianificazione strategica in generale, ovvero come vorrebbe la ratio della VAS, e come hanno fatto Abruzzo, Provincia autonoma di Bolzano, Campania, Puglia e Sicilia, hanno invece disciplinato la procedura all'interno delle norme o indicazioni per la pianificazione territoriale ed urbanistica o inerenti alla procedura di VIA, quali Calabria, Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Veneto.

- i. Regioni che mancano di norme che regolino la procedura di VAS. Ad oggi di questa categoria fanno parte la Basilicata e la Liguria⁷. In casi come questi si applica la normativa nazionale.
- ii. Regioni che nella definizione di leggi o disposizioni si richiamano espressamente alla direttiva europea, sostanzialmente “recepandola” così com’è, come per esempio la Provincia Autonoma di Trento o la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.
- iii. Regioni che hanno definito un proprio quadro normativo o delle linee guida che, restando in linea con la direttiva europea, riempiono gli spazi da quest’ultima lasciati “aperti”. Tra queste Regioni figurano Abruzzo, Campania, Lazio e Sicilia.

La distinzione proposta aiuta nell’analisi degli approcci regionali alla partecipazione: infatti, mentre nei primi due casi si applicheranno o rintracceranno le disposizioni nazionali o comunitarie, e quindi la partecipazione sarà regolata sottoforma di informazione e consultazione, negli altri casi (gruppo *iii*) è possibile trovare delle interpretazioni dell’aspetto partecipativo della VAS più o meno originali. In quest’ultimo gruppo, infatti, figurano Regioni che hanno fatto delle scelte rispetto ai punti lasciati all’interpretazione e all’approfondimento dalla Direttiva Europea. Si segnalano in particolare una serie di Regioni nelle quali vi è un esplicito riconoscimento dell’importanza della partecipazione nella VAS come strumento per una migliore pianificazione: nella normativa della Provincia Autonoma di Bolzano e della Regione Emilia Romagna la partecipazione è definita un aspetto fondamentale della procedura di VAS; nella normativa della Regione Puglia riguardo la VAS dei Piani di Area Vasta appare l’esplicito riferimento al concetto di “democrazia partecipata”, da promuovere mediante attività di “sensibilizzazione, animazione e aggiornamento” dei diversi pubblici interessati e coinvolti; nelle disposizioni della Regione Umbria la VAS risulta essere “lo strumento idoneo a consentire la produzione di soluzioni condivise” e la pubblica partecipazione è definita come “elemento essenziale per lo svolgimento dell’azione amministrativa in materia ambientale”.

Vi sono, inoltre, tutta una serie di aspetti interessanti e, in alcuni casi, critici emersi dal lavoro di analisi comparata dei testi normativi e delle varie disposizioni regionali riguardo alle forme di partecipazione previste nelle procedure di VAS. In particolare gli aspetti presi in considerazione sono e sintetizzati nella Figura 2 sono:

1. Attori coinvolti nella pianificazione/valutazione;
2. Fasi dell’iter in cui si collocano i momenti di informazione e partecipazione;
3. Modalità di partecipazione “passive” ed “attive” (informazione, presentazione e ricezione osservazioni *vs* altre modalità più interattive).

⁷ La Regione Liguria, tuttavia, ha un disegno di legge sulla VAS (DDL n. 154 del 25 settembre 2009) ed è coinvolta in un progetto interregionale europeo sulla VAS: ENPLAN cioè “*Evaluation Environmental des Plans et Programme*”, promosso dall’UE, che prevede la collaborazione tra dieci Regioni Europee per la definizione di una metodologia per l’attuazione della VAS a livello regionale.

Rispetto alla proposta di strumenti di partecipazione diversi da quelli previsti dalla lettura ristretta della direttiva europea, vale a dire informazione e consultazione, il quadro risultante dall'analisi della normativa regionale sulla VAS consente di affermare che vi è una certa attenzione nell'uso di strumenti che consentano il confronto diretto, dialogico e collaborativo tra pubbliche amministrazioni coinvolte e tra queste e le autorità competenti. Emerge quindi una consapevolezza dell'importanza della conoscenza e della creazione di *network* in grado di permettere il suo scambio e il suo accrescimento. Questa consapevolezza, condivisa dalla maggior parte delle Regioni, resta tuttavia limitata al solo "sapere esperto" e al "sapere forte". Inoltre questo tipo di partecipazione è generalmente avviata in fase iniziale (consultazioni preliminari, in fase di *screening* o verifica di assoggettabilità): ciò significa che l'identificazione dei problemi e dei bisogni, la comprensione della realtà e la ricerca di strumenti e informazioni per interpretarla si basa su un "approccio normale" in cui prevale la necessità di riduzione della complessità e hanno spazio culture e metodi di carattere politico da un lato e tecnico-scientifico dall'altro. Quanto attiene alla pluralità di bisogni, reali o percepiti, alle conoscenze deboli e territoriali, alla proposta di soluzioni alternative da parte della cittadinanza, o meglio di tutti i gruppi che compongono la cittadinanza, manca.

Nelle disposizioni normative di metà delle Regioni⁸ vi è una proposta, seppur vaga e suscettibile di interpretazioni, dell'uso di "altre forme" di partecipazione nelle consultazioni, specificando però quali solo nella metà dei casi⁹. C'è una Regione, l'Abruzzo, che suggerisce direttamente una forma specifica di partecipazione da poter adottare: i "tavoli tematici" aperti al pubblico, tavoli cioè in cui vi è la compresenza di un numero limitato di attori che rappresentano tutti gli interessi in gioco ("il mondo in una stanza" come lo ha definito Bobbio).

Si nota anche che, tra le Regioni che individuano la partecipazione come un processo in cui coinvolgere i pubblici interessati e non "chiunque"¹⁰, quasi tutte indicano anche i modi per coinvolgere i rappresentanti dei vari interessi in gioco: solo in modo aperto ("altre forme") Lazio e Toscana, in modo sia aperto che specifico Lombardia, Puglia e Sardegna. In quest'ultimo caso si

⁸ Provincia Autonoma di Bolzano, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia e Toscana.

⁹ Provincia Autonoma di Bolzano, Emilia Romagna, Lombardia, Puglia e Sardegna indicano strumenti quali i forum pubblici e online. Va sottolineato che a volte questi incontri sono tenuti come conferenze e riunioni allargate, cioè situazioni nelle quali un confronto produttivo non è sempre possibile, e nelle quali spesso i soggetti più deboli si sentono delegittimati e, per questo, partecipano poco o per niente (gli spettatori muti). I rischi legati poi alla distorsione tecnocratica da un lato e individualistica dall'altra fanno di pratiche come queste, seppur interattive e *de visu*, degli strumenti potenzialmente negativi ai fini di una co-produzione di problemi e soluzioni. Il forum online, invece, hanno lo svantaggio di selezionare a monte il pubblico potenzialmente partecipante, escludendo tutti i non-internauti e quindi, probabilmente, dei gruppi già marginalizzati rispetto al loro ruolo nella vita pubblica, e si risolvono spesso in confronti tra cittadini esperti. Inoltre i contributi dei partecipanti subiscono ex-post una rielaborazione ed eventuale integrazione nel piano. L'aspetto della partecipazione vera e propria alla pianificazione, intesa come reale esercizio di potere, è molto limitato e, soprattutto, non si esprime pienamente in termini di comprensione della realtà complessa e risoluzione delle problematiche relative alla stessa. In altri casi, invece, sono organizzati veri e propri eventi di discussione e confronto, come nei casi del *town meeting* toscano, già citato.

¹⁰ Abruzzo, Lazio, Lombardia, Puglia, Sardegna, Toscana, Veneto.

tratta delle Regioni che hanno valorizzato nelle loro disposizioni in tema di VAS la pianificazione della partecipazione *ex-ante*, in particolare in termini di approfondimento della conoscenza del tessuto sociale ed economico, mappatura ed individuazione dei soggetti interessati (organizzati) e dei loro “rappresentanti” da coinvolgere, e anche modalità per realizzare i processi stessi. Dall’analisi della partecipazione nelle disposizioni e negli indirizzi regionali sulla VAS emerge, dunque, un quadro frammentato delle interpretazioni della partecipazione a livello locale.

Va notato che questo aspetto è influenzato anche dalla presenza, nella normativa di alcune regioni¹¹, di disposizioni che disciplinano la partecipazione della cittadinanza nell’azione delle pubbliche amministrazioni: esse costruiscono un riferimento normativo, procedurale ed anche culturale importante per la definizione di processi partecipativi e, in alcuni casi, si integrano alle disposizioni relative alla partecipazione nella procedura di VAS, specificando in modo più approfondito il modo per pianificarle e porle in essere. Nel caso della Regione Toscana, per esempio, si suggeriscono “altre forme” ma poi si rimanda esplicitamente nell’articolo sulla partecipazione alla relativa legge.

In altre regioni vi sono, invece, delle disposizioni relative alla trasparenza dell’azione amministrativa¹² che impongono degli obblighi sulla pubblicità delle informazioni e delle azioni del governo locale e degli Enti pubblici: in particolare, tra le altre, va notata la portata della Legge sulla Trasparenza della Regione Puglia che sancisce i “Diritti di cittadinanza amministrativa” tra i quali appare la “partecipazione ai procedimenti amministrativi”. Oltre a definire i principi, gli ambiti e le modalità attraverso i quali garantire la trasparenza, in questa legge l’intero articolo 5 è dedicato al binomio “Informazione e partecipazione”: in sintesi, pubblicità, conoscibilità e trasparenza devono essere assicurate perché condizione necessaria a garantire il diritto di partecipazione, delle persone fisiche e giuridiche, in forma singola o associata.

¹¹ Toscana, Emilia Romagna e Umbria.

¹² Tra le altre: Regione Puglia L.R. 20 giugno 2008 n. 15, Regione Sicilia D.D.L. “Disposizioni per la Trasparenza, la Semplificazione, l’Efficienza, l’Informatizzazione della Pubblica Amministrazione, l’Agevolazione delle Iniziative Economiche. Disposizioni per il Riordino e la Semplificazione della Legislazione Regionale”, Regione Lazio Proposta di legge Delibera 3 aprile 2009 “Norme in materia di trasparenza e valutazione dell’efficienza e del rendimento delle strutture della Regione Lazio. modifiche alla legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6”.

Parte Seconda

Pratiche di partecipazione nella gestione dei rifiuti

3. Il modello interpretativo dei flussi

Il presente lavoro di studio e analisi di casi di partecipazione è volto ad esplorare, mediante l'applicazione di un modello interpretativo, alcune esperienze diverse tra loro, approfondirne le modalità di partecipazione scelte, i punti deboli e di forza, i successi e gli insuccessi, cercando di comprendere le dinamiche sottese e i fattori che le influenzano.

La selezione dei casi è avvenuta preferendo esperienze che riguardassero piani strategici nell'ambito della *governance* dei rifiuti, che fossero sottoposte a VAS, come i due Piani di Gestione dei Rifiuti nel Mezzogiorno, senza escludere però pratiche anche non integrate in questa procedura, ma realizzate seguendo un percorso parallelo ma disgiunto, come il Progetto Co.Ri., oppure successivamente all'approvazione del piano o programma come il Piano di Riduzione dei Rifiuti del Comune di Trento.

Trattandosi di piani strategici che devono essere revisionati per legge ogni cinque anni, sono stati analizzati casi in un arco di tempo che copre gli ultimi sei anni. Si sono scelti casi anche in corso, non portati a termine, per poter studiare l'evolversi del caso durante la ricerca stessa, e non si sono esclusi i casi nei quali la partecipazione è stata intesa come concertazione dei decisori pubblici con i soli "grandi" portatori d'interesse, cioè senza interazione diretta con il pubblico dei cittadini (il caso del Libro Bianco Parma 2020, per esempio), né si sono esclusi casi di partecipazione intesa in modo più o meno restrittivo (il PPGR della provincia di Caserta).

Non si tratta, quindi, di una rassegna di *best practice*: lo scopo non è quello di segnalare casi "esemplari" da seguire, ma di analizzare le dinamiche che possono crearsi tra i diversi attori coinvolti in processi di pianificazione e valutazione nell'ambito dei rifiuti.

L'analisi è stata condotta raccogliendo informazioni attraverso i canali ufficiali delle Pubbliche Amministrazioni, degli Enti e delle altre autorità coinvolte, ed in modo informale mediante interviste dirette somministrate ad attori che hanno a vario titolo preso parte ai processi esaminati.

Sulla base delle informazioni raccolte si cercherà di individuare le dinamiche che hanno caratterizzato l'esperienza specifica e i fattori che le hanno influenzate. Gli strumenti utilizzati nell'analisi saranno:

- rassegna degli strumenti di partecipazione utilizzati nelle pratiche;
- analisi del tipo di partecipazione offerta nelle diverse fasi di pianificazione e valutazione (matrice di partecipazione);
- posizionamento del processo o della pratica su una mappa che esemplifichi il grado di partecipazione e l'estensione della partecipazione (Assi della partecipazione di Riquier [Riquier G., 1997]);
- modello interpretativo delle dinamiche della partecipazione ideato anche a seguito della prima fase di questa ricerca.

Il modello rappresenta l'orientamento dei flussi di informazione, conoscenza, influenza, "potere" tra attori su quattro assi che formano un quadrilatero:

1. l'asse superiore rappresenta gli scambi di conoscenze e la reciproca influenza tra i pubblici "esperti", autorità responsabili del piano e autorità competenti. Viene qui rappresentata la sfera politica, quella tecnica e quella scientifica;
2. l'asse inferiore rappresenta gli scambi di "saperi deboli" e "conoscenze territoriali" tra i componenti del pubblico, nonché l'insieme delle percezioni e del sentire comune, in riferimento sia ai problemi affrontati nel piano, sia agli attori "esperti" coinvolti e al loro ruolo nel processo, sia alla legittimazione della propria presenza e al proprio potere decisionale o d'influenza. Viene qui rappresentata la sfera del pubblico costituito da cittadini singoli e organizzati;
3. l'asse di sinistra si riferisce ai flussi di informazioni tecnico-scientifiche in termini quali-quantitativi, ai canali di comunicazione adottati, al tipo di processo sociale predisposto (di formazione e apprendimento o di creazione del consenso). L'orientamento di quest'asse è "top-down";
4. l'asse di destra si riferisce ai flussi di conoscenze contestuali, alla comunicazione delle problematiche reali e percepite, al tipo di processo sociale, naturalmente inverso al precedente, quindi legato al grado di riconoscimento degli interessi, dei problemi e delle conoscenze locali, e di decisione/partecipazione alle decisioni di piano. L'orientamento di quest'asse è "bottom-up".

È possibile la presenza di un sesto asse tratteggiato posizionato all'interno del quadrilatero: esso rappresenta i facilitatori del processo di partecipazione. Essi si pongono "a metà strada" tra i due gruppi poiché hanno proprio il compito di interpretare la comunità territoriale, approfondire le relazioni esistenti tra soggetti o gruppi d'interesse, comprendere la cultura partecipativa locale e le "immagini mentali" che i diversi pubblici hanno del tema trattato, delle conoscenze scientifiche in merito, del ruolo dei diversi attori, delle relazioni tra attori e tra attori e tema (orientamento verticale), predisporre quindi degli strumenti di partecipazione volti ad agevolare l'inclusione di soggetti "marginalizzati", la conoscenza interattiva e dialogica, l'integrazione dei temi e degli interessi, la legittimazione dei ruoli degli "inesperti" nel processo (orientamento orizzontale). Il ruolo del facilitatore non è, infatti, limitato alla sola animazione territoriale, gestione delle pratiche di partecipazione e mediazione tra le parti, ma è soprattutto uno specialista di processo in grado di fornire un supporto indispensabile nella pianificazione della partecipazione.

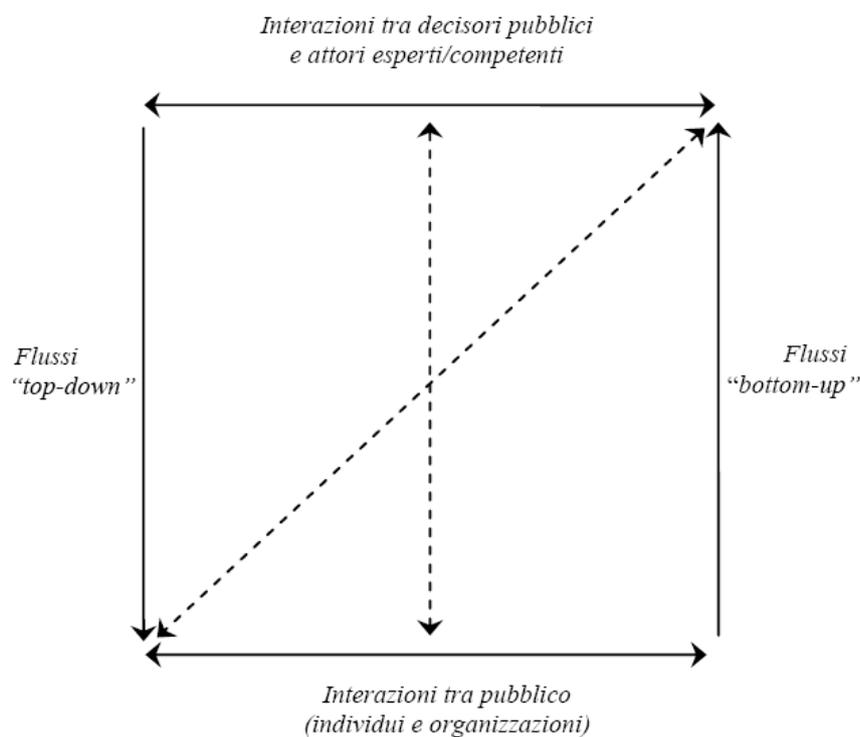
È evidente, dunque, che la presenza di questo tipo di soggetti porta una serie di cambiamenti nella qualità e quantità di flussi tra gli altri attori partecipanti: si tratta, quindi, di un fattore influente sui processi e perciò è rappresentato da una linea tratteggiata.

I fattori influenti sulle dinamiche che si creano, e che a loro volta hanno influenza sui risultati del processo partecipativo, sono numerosi e sono strettamente connessi con il "contenuto" dei flussi stessi. Naturalmente le variabili da indagare o monitorare in merito sono molto numerose, spesso ignote, e ognuna di esse potrebbe essere interpretata o letta in modi molto differenti (il presupposto

della *post normal science*). Si tratta di un fenomeno complesso ed eterogeneo che non si ha l'ambire di voler spiegare in modo definitivo, o anche solo esaustivo, in questa sede.

Tuttavia, attraverso l'approccio "empirico" all'analisi delle esperienze qui presentate e delle altre in fase di studio, si sono potuti individuare alcuni elementi che possono influenzare le dinamiche descritte nel modello.

Fig. 3: Modello interpretativo delle dinamiche tra gruppi di attori coinvolti in processi partecipati [Elaborazione propria].



Relativamente all'asse superiore:

- capacità di concertazione tra le parti;
- interazioni tra soggetti pubblici e soggetti esperti.

Influenzeranno sulle dinamiche relative all'asse inferiore:

- "senso di comunità" del pubblico inteso come insieme delle competenze partecipatorie e civiche di una comunità, del suo senso di appartenenza e di responsabilità, ma anche la fiducia nelle istituzioni¹³;
- grado di rappresentanza da parte dei gruppi organizzati degli interessi e delle opinioni del pubblico;
- capacità di riconoscere e/o esprimere i bisogni e le istanze, anche solo percepiti;

¹³ Il senso di fiducia del pubblico nelle Istituzioni Pubbliche meriterebbe in realtà una trattazione a parte e più approfondita che, però, non è possibile realizzare in questo ambito. Si è deciso, per questo, di includere questo fattore nel più generico "senso di comunità" della cittadinanza.

- interazioni tra attori del pubblico più esperti e meno esperti, scambio di conoscenze locali;
- percezione dell'influenza della partecipazione del pubblico sulla decisione e del riconoscimento del proprio ruolo, conoscenze e istanze.

Influenzano invece sugli assi laterali i processi posti in essere, influenzati a loro volta da:

- “volontà politica”, che influenza a monte tutto il processo decisionale ed, eventualmente partecipativo in termini di: trasparenza e accesso alle informazioni, reali opportunità di coinvolgimento del pubblico, tipo di interazione con esso, riconoscimento del loro ruolo nel processo, influenza prevista sulla decisione;
- “cultura della partecipazione”, intesa non solo come capacità di scambio, di ascolto e di dialogo, ma anche di superamento delle diffidenze del pubblico verso i soggetti esperti e politici.

L'insieme di questi fattori influisce sulle dinamiche che tendono a svilupparsi lungo gli assi definiti e che saranno rappresentati da delle aree le cui caratteristiche dipendono dai fattori di cui sopra e indicheranno:

- il volume, l'aspetto quantitativo;
- la forma, la capacità delle dinamiche di creare connessioni tra i due gruppi;
- la densità del colore, l'aspetto qualitativo.

Il modello vuole indagare a livello qualitativo le dinamiche che si possono formare tra i pubblici partecipanti ad un processo, nella convinzione che l'efficacia di quest'ultimo sia dato anche dalla natura e dalla qualità delle relazioni che si formano tra gli attori stessi. L'aspetto relazione è, quindi, un aspetto fondamentale da considerare quando si pianificano e realizzano dei processi partecipativi. Lo stesso concetto di “*deliberative democracy*” si basa sul concetto di deliberazione non nel senso decisionale ed esecutivo, significato assunto nella lingua italiana, ma nel senso anglosassone di processo dialogico e relazionale. Si ritiene centrale, oltre alla decisione stessa, il meccanismo argomentativo attraverso il quale i diversi pubblici *self-interested* coinvolti pervengono ad una decisione. Mediante il dialogo, lo scambio di opinioni e conoscenze, il mutuo apprendimento si realizza, infatti, su base argomentativa l'incontro/scontro tra gli interessi in gioco e la loro progressiva ri-composizione: con queste modalità, infatti, si creano i presupposti perché le preferenze stesse degli attori coinvolti si ridefiniscano vicendevolmente (Bobbio L., 2002).

4. Resoconto dei casi individuati

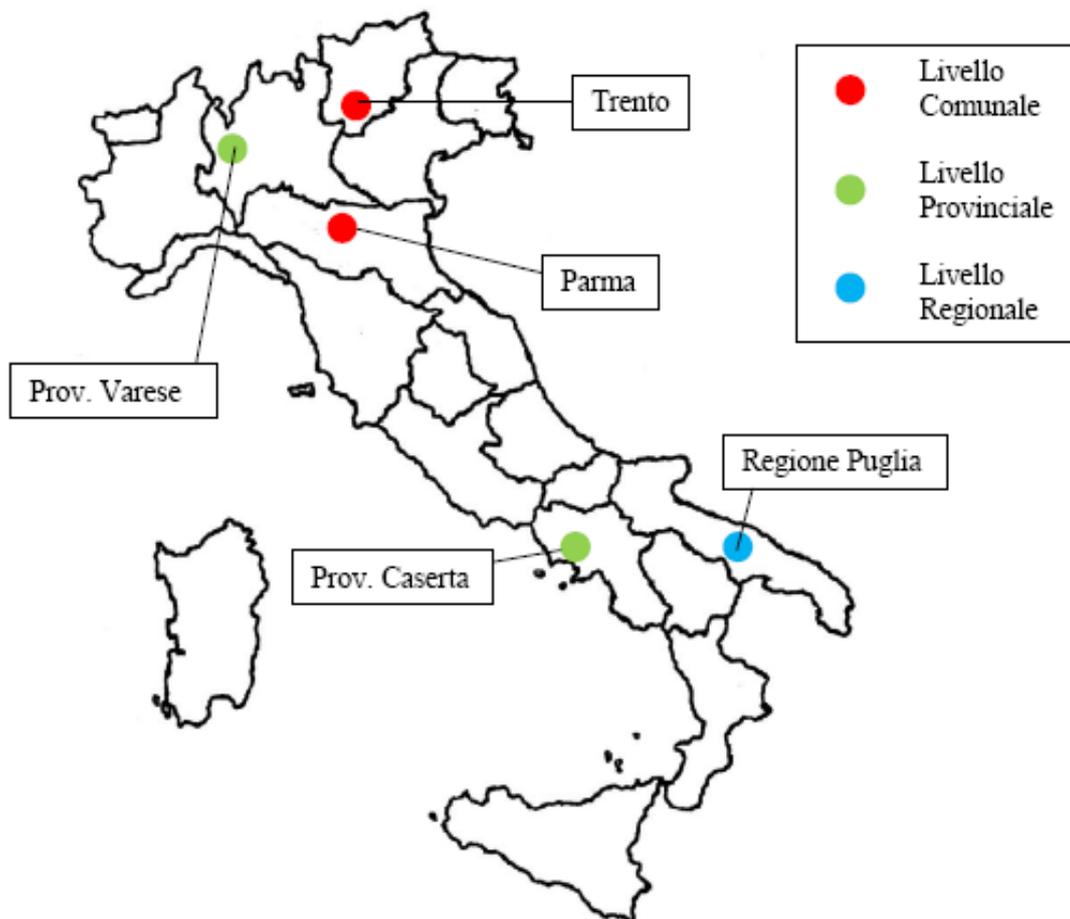
Di seguito si riportano i casi individuati per l'analisi, di cui si indica la denominazione e la collocazione geografica, mentre nell'immagine sotto si specifica graficamente anche il livello politico-istituzionale in cui si collocano.

Rimandiamo ai paragrafi successivi per l'approfondimento caso per caso.

- Progetto Co.Ri • Subambito centrale della Provincia di Varese

- Il Libro Bianco di Parma 2020 • Comune di Parma
- Piano di Riduzione dei Rifiuti 2008 • Comune di Trento
- Piano di Gestione Provinciale dei Rifiuti Urbani • Provincia di Caserta
- Piano di Gestione Regionale dei Rifiuti Urbani • Regione Puglia

Fig. 4: Distribuzione geografica dei casi analizzati e livello politico-istituzionale del relativo Piano. [Elaborazione propria].



4.1 Progetto Co.Ri.: Condividere con la comunità locale le scelte in materia di Rifiuti • Subambito centrale della Provincia di Varese

Il progetto Co.Ri. nasce nell'ambito di un percorso più ampio di pianificazione della *governance* dei rifiuti della Provincia di Varese (2006).

Durante lo svolgersi dell'iter decisionale del Piano Provinciale, la Provincia di Varese decise di suddividere il territorio in subambiti, all'interno dei quali individuare delle soluzioni impiantistiche per la chiusura del ciclo dei rifiuti nel territorio. Ogni subambito fu sollecitato ad avanzare delle proposte in merito. In particolare, ai 47 Comuni del Subambito Centrale fu chiesta una collaborazione finalizzata all'individuazione di soluzioni relative al trattamento della frazione

umida dei rifiuti. Questa richiesta giunse in concomitanza con l'impegno di un gruppo di 20 Comuni appartenenti al Subambito Centrale ad ideare di iniziative e progetti nell'ambito della Convenzione Rifiuti di Sesto Calende.

L'istanza fu, così, subito accolta da 38 dei Comuni del subambito, che vi risposero mettendo in essere un percorso di partecipazione denominato "Co.Ri.: Condividere con la comunità locale le scelte in materia di Rifiuti".

Lo scopo dell'iniziativa, oltre a prendere una decisione il più possibile condivisa sull'impianto di compostaggio, fu quello di articolare un percorso partecipato, inclusivo e aperto di discussione sui temi della riduzione dei rifiuti, della raccolta differenziata e del trattamento finale dei rifiuti stessi. Non si voleva, quindi, solo condividere le responsabilità, ma anche aprire un canale di comunicazione tra Istituzioni, esperti e cittadini.

Si sottolinea che il progetto Co.Ri fu avviato quando il Piano di Gestione dei Rifiuti della Provincia di Varese era già in atto, e, soprattutto, dopo che i Comuni dei subambiti avevano già fornito delle indicazioni ed espresso delle preferenze sulle tipologie di impianto preferite. In particolare il Subambito Centrale si era candidato per la realizzazione di un impianto di trattamento della frazione umida dei rifiuti e di produzione di compost, pur sostenendo la necessità di condividere questa scelta legittimandola con una più ampia condivisione.

Come accennato prima, l'iniziativa è stata promossa da 38 dei 47 Comuni del Subambito Centrale, capofila fu il Comune di Malgesso, firmatari del "Protocollo d'Intesa", documento basilare per la definizione del progetto e per l'individuazione dei capisaldi della partecipazione.

In particolare, il gruppo di lavoro che ha impostato e diretto il progetto era composto da:

- alcuni rappresentanti delle amministrazioni locali;
- i consulenti di progetto di una società esterna;
- i facilitatori, appartenenti ad una Cooperativa;
- gli animatori territoriali, selezionati tra cittadini che hanno risposto ad un bando.

• **Prima Fase**

In seguito alla stesura del "Protocollo d'Intesa" e alla definizione del Gruppo di Lavoro, fu indetta una conferenza stampa d'apertura del percorso partecipato e furono organizzati i primi incontri pubblici allo scopo di illustrare il Piano Provinciale dei Rifiuti in elaborazione, presentare il Progetto Co.Ri. e invitare alla partecipazione.

Furono posti in essere in questa fase i primi strumenti di comunicazione, quali *newsletter*, locandine, inviti personali ad alcuni attori sociali, uscite sulla stampa locale, e furono predisposti i canali utilizzati durante tutto l'arco del progetto per facilitare la partecipazione informativa: il sito di progetto www.progettocori.it (attualmente *off-line*).

Non si hanno dati, fino ad ora, di chi effettivamente sia stato raggiunto dalla comunicazione posta in essere: questo dato potrebbe essere utile a spiegare l'esito finale del processo, a valle del progetto Co.Ri.

Lo strumento principale fu il Forum Co.Ri. avviato a metà aprile 2007, il cui lavoro fu in parte collegiale e in parte affidato a Tavoli Tematici.

In sede collegiale furono via via discussi, elaborati e approvati gli obiettivi del progetto, il “Patto Partecipativo” in cui i diversi gruppi di portatori d’interesse sottoscrissero una serie di impegni, accettarono regole e definirono le attese. Nel Protocollo vennero immediatamente chiariti alcuni punti fondamentali caratterizzanti la pratica:

- volontarietà e libertà di partecipazione;
- collegialità della scelta;
- impegno delle Pubbliche Amministrazioni firmatarie di assumere le proposte emergenti dalla pratica «come elementi che concorrono nella formazione delle conseguenti scelte di governo locale e dei relativi atti in materia di gestione rifiuti»(Progetto Co.Ri., 2007).

I tavoli tematici, invece, si occuparono, parallelamente e strumentalmente alla definizione del documento di indirizzo, di formazione e informazione dei pubblici meno esperti sul tema, di condivisione delle questioni e problematiche sul tema rifiuti, della definizione degli obiettivi e delle azioni prioritarie della politica nell’ambito, inclusi poi, in sede collegiale, nella bozza del “Documento di Indirizzi per una Politica di Gestione Integrata dei Rifiuti nel Subambito Centrale della Provincia”.

In questa fase furono realizzati dei cicli di interviste e sondaggi che inclusero campioni di tutti i pubblici partecipanti: interviste a 27 Sindaci dei Comuni, sondaggio diretto dedicato ai cittadini, interviste ad esperti e studio di 4 casi, interviste ad esperti, organizzazioni, imprese gestori di impianti di rifiuti.

La prima fase si concluse con l’approvazione del Documento d’Indirizzo citato sopra, nel quale in estrema sintesi si indicavano le linee guida per la gestione dei rifiuti ottimale, integrata e naturalmente condivisa, per il Subambito Centrale della provincia, e si indicavano gli standard minimi di qualità richiesti alle autorità competenti nell’erogazione dei relativi servizi.

• Seconda Fase

La seconda fase è stata dedicata completamente alla definizione di proposte relative all’impianto di compostaggio, da localizzare nel Subambito Centrale, cercando di raggiungere una scelta collegiale relativa a tecnologie, sede e criteri di gestione e controllo. Per questo motivo si decise di rendere più approfondito e specialistico il lavoro, affrontandolo mediante incontri di Tavoli Tematici: tre per quelli relativi ai primi due temi e uno collegiale a tavoli paralleli per gli aspetti amministrativi e di gestione.

Il Tavolo Tecnico lavorò, con esperti del settore, per individuare requisiti di qualità ottimali, dal dimensionamento alle soluzioni tecnico-impiantistiche.

Il Tavolo Localizzazioni si occupò di definire i requisiti di esclusione e preferenza dei siti, studiando le caratteristiche di quelli che erano stati candidati (tre furono le proposte fornite dai partecipanti al Co.Ri. e dai Comuni), confrontandole con le linee guida provinciale e regionali e le indicazioni della normativa. Furono presi in considerazione tutti gli aspetti di mitigazione e compensazione ambientali, sociali ed economici che, insieme alla proposta del possibile ambito

territoriale, furono presentati al tavolo collegiale. La localizzazione scelta fu il Comune di Travedona Monate.

L'incontro collegiale a tema amministrativo e gestionale fu finalizzato a:

1. formulare proposte di monitoraggio e controllo ambientale e sanitario relativamente all'impianto discusso;
2. definire i poteri di controllo sull'impianto della cittadinanza e dei Comuni coinvolti;
3. prevedere l'iter decisionale post-Co.Ri. al fine di valutare le modalità mediante le quali garantire l'auspicata partecipazione continua;
4. definire strategie condivise di utilizzo e vendita del compost prodotto nell'impianto, anche costruendo dei *network* sul territorio.

In questa fase fu attivata una sezione specifica del sito di progetto che consentisse la partecipazione di tutto il pubblico internauta alle discussioni e alle decisioni sui temi descritti sopra: www.partecipa.progettocori.it (attualmente off-line). Questo tentativo di allargare la partecipazione, rendendola accessibile a distanza e da parte di una porzione ben definita di pubblico, non ebbe però successo: non si attivarono nel forum on-line confronti e discussioni degni di nota.

La seconda fase si concluse con l'approvazione del documento "Risoluzione finale del Forum Co.Ri.", con cui sono state approvate le caratteristiche tecniche dell'impianto di compostaggio, la localizzazione in Comune di Travedona Monate, le misure di mitigazione compensative e tariffarie per la comunità che l'avrebbe accolto, ed un modello di monitoraggio e gestione.

Con l'ultimo incontro del Forum Co.Ri., tenutosi a fine gennaio 2008, il progetto si chiuse affidando le sue conclusioni alle Amministrazioni dei 47 Comuni interessati e alla Provincia di Varese, che si erano già impegnate ad assumere e fare proprie le decisioni di Co.Ri..

• **Esiti finali**

Nella previsione già fatta dell'iter decisionale, si prospettava un incontro con la Provincia nel Forum, per verificare le garanzie richieste sull'impianto, sulle quali formalmente l'autorità proponente il Piano aveva mostrato una posizione generalmente acquiescente, ma a volte ambigua, ed avviare una ulteriore fase prevista dal "Protocollo d'Intesa", che doveva includere lo studio di fattibilità dell'impianto, che a sua volta avrebbe dovuto integrare le indicazioni prodotte nel corso del progetto Co.Ri.

Era previsto che le Amministrazioni lavorassero avvalendosi della Commissione votata nel corso dell'ultimo Forum Co.Ri., dando così continuità ai principi e alla sostanza partecipativa dell'intero percorso, garantendo coerenza con le conclusioni della pratica partecipativa e mantenendo aperti ed attivi i canali di comunicazione con i cittadini e gli altri pubblici interessati.

Al contrario, a valle dell'approvazione del documento finale del Progetto Co.Ri., la scelta del sito generò comunque un significativo movimento oppositivo nel Comune che era stato candidato e scelto, con la costituzione di un Comitato di cittadini che si opponevano fortemente agli esiti del Co.Ri..

La gestione del conflitto, probabilmente per la sorpresa delle tensioni nate nonostante la messa a punto di un articolato processo partecipativo, per i tempi ristretti di ri-negoziazione e per l'impossibilità di progettare delle pratiche *ad hoc*, fu però fallimentare.

Fu deciso di presentare le scelte adottate da Co.Ri. e le relative motivazioni in incontri pubblici locali, tenutisi a Travedona Monate: si trattò fondamentalmente di assemblee cui parteciparono da 200 a 300 persone, delle quali una parte aveva partecipato al percorso Co.Ri. (gli iscritti erano complessivamente un centinaio), un'altra parte, 40/50 persone, rappresentava il Comitato degli oppositori, e la restante quota, vale a dire la maggioranza dei partecipanti, faceva da pubblico passivo e muto. Le assemblee, senza alcuna *ratio* di democrazia deliberativa alla base, si svolsero in modo confuso, prive di un confronto tematico e senza approfondimenti di alcun tipo, finendo con l'esasperare il conflitto nato attorno all'impianto.

Il gruppo di lavoro propose delle modalità partecipative diverse, in linea con quelle che avevano caratterizzato il processo Co.Ri., quali gruppi di discussione più ristretti e approfondimento di temi specifici in tavoli tematici. Tuttavia il Comitato degli oppositori non accettò la proposta, cristallizzandosi sulla posizione oppositiva.

La gestione del conflitto conseguente agli esiti del progetto Co.Ri. non ottenne quindi un esito positivo non solo in termini di consenso, ma anche di costruzione di un clima di collaborazione e confronto. Le decisioni furono vissute come impositive, non condivise e condivisibili e la contestazione proseguì rendendo impossibile il raggiungimento di conclusioni condivise. Il confronto fu così sospeso temporaneamente, contestualmente alle elezioni provinciali, attendendo così anche il ricostituirsi dell'Amministrazione provinciale.

Intanto il Gruppo di Lavoro aveva provveduto a rielaborare internamente la proposta, finalizzata nell'estate 2008, cercando di rispondere alle contestazioni mosse modificando da un lato la tecnologia dell'impianto che fu individuata nella digestione anaerobica¹⁴, dall'altro localizzandolo a qualche centinaio di metri di distanza dal luogo già prescelto, in posizione ancora più distante da abitazioni e aziende agricole.

Nel frattempo la Provincia aveva ricostituito i suoi organismi dirigenti, riavviando il percorso del Piano e fornendo garanzie circa le compensazioni ambientali che Co.Ri. aveva indicato come *conditio sine qua non* della propria proposta.

Tuttavia, parallelamente, le elezioni amministrative videro la caduta del governo locale del Comune di Travedona, che aveva sempre appoggiato il progetto Co.Ri. e sostenuto le scelte condivise da esso scaturite: la nuova amministrazione comunale fu, invece, fortemente contraria all'installazione dell'impianto di compostaggio, opponendosi strenuamente al progetto nonostante il lavoro di modifica del documento finale di Co.Ri.

¹⁴ Questo tipo di tecnologia permette l'impiego di un tipo di impianto "ermetico", eliminando completamente l'eventuale problematica degli odori prodotti nel trattamento dei rifiuti umidi. In estrema sintesi, si tratta di un processo biologico per mezzo del quale, in assenza di ossigeno, la sostanza organica viene trasformata in biogas, una forma di energia rinnovabile quindi, costituito principalmente da metano e anidride carbonica. L'impianto, quindi avrebbe prodotto, oltre al compost di qualità, energia destinata al Comune ospitante l'impianto: elettrica o termica.

Oggi la Provincia di Varese manca di un impianto di trattamento dei rifiuti umidi: essi vengono esportati fuori dal territorio provinciale e, in certi casi, fuori anche da quello regionale, evidentemente con costi a carico della comunità. Il governo provinciale, infatti, proseguì con la definizione e valutazione ambientale strategica del Piano dei Rifiuti Provinciale tenendo conto degli esiti finali relativi al Subambito Centrale della Provincia, in altri termini procedendo senza l'impianto previsto in quest'area, quindi pianificando un ciclo di *governance* dei rifiuti non chiuso all'interno della provincia e, di conseguenza, lasciando irrisolta la questione dell'autosufficienza del territorio.

• **Il metodo Co.Ri.**

Il Progetto è stato avviato a iter decisionale già in corso: la Provincia di Varese, autorità competente nell'ambito della pianificazione dei rifiuti aveva deciso di coinvolgere e far partecipare i Comuni dividendoli in subambiti; a loro volta i Comuni del Subambito Centrale avevano deciso di coinvolgere nella decisione tutti i portatori d'interesse da loro individuati. La partecipazione, promossa quindi dai governi locali, fu integrata solo in una parte del processo, quello afferente questo subambito, e fu sviluppata su temi già affrontati in fase di Piano e sui quali si cercavano solo proposte condivise dal basso.

Tabella 2: Matrice del tipo di partecipazione nelle tre fasi principali di piano e VAS, per i tre gruppi più importanti di pubblici partecipanti al Progetto Co.Ri.

	Partecipazione								
	Informativa			Consultiva			Deliberativa		
<i>Publici</i> <i>Fase</i>	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>
Definizione obiettivi	x	x	x						
Stesura piano	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Decisione	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Ricordando che il progetto ha interessato un territorio molto vasto e disperso, abitato da circa 160.000 persone in piccoli Comuni, si vuole però sottolineare che all'avvio del progetto fu compiuto un grande sforzo di promozione della pratica affinché fosse massimizzata la partecipazione del più ampio pubblico.

Fu, infatti, realizzata un'ampia campagna per sensibilizzare e coinvolgere i sindaci e gli amministratori locali e per raccogliere il punto di vista sui temi oggetto dei lavori (interviste individuali a cura degli Animatori locali). Anche gli esperti e i rappresentanti di organizzazioni di vario genere furono oggetto di interviste, volte da un lato ad approfondire il tema dei rifiuti, dall'altro a individuare dei possibili referenti di un certo gruppo d'interesse e sollecitarne la partecipazione. Ancora, fu effettuato un sondaggio tra i cittadini che si erano avvicinati al progetto ma non vi avevano poi partecipato con costanza, per comprendere il vissuto e percepito della

pratica e, in questo modo, promuoverla ulteriormente. Lo scopo di quest'ultima indagine fu anche quella di individuare eventuali criticità del processo partecipativo, in funzione delle quali "aggiustare il tiro" adattando le pratiche in corso.

A livello di comunicazione vera e propria, fu utilizzata una pluralità di strumenti:

4. il Gruppo di Lavoro produceva degli elaborati quali locandine di convocazione, verbali, documenti via via prodotti, e li distribuiva ai Comuni, cui spettava la diffusione attraverso i propri mezzi (sito web, bacheche comunale, bollettini comunali);
5. una mailing list di *stakeholder*, associazioni e singole persone costruita dal gruppo di lavoro prima dell'avvio consentiva attività di *call*, *recall* e *memo*, tenuta anche dagli animatori;
6. due uscite sulla stampa locale di una locandina pubblicitaria e conferenze stampa in occasione dei momenti principali del progetto (avvio, avvio seconda fase, conclusione);
7. tre edizioni di una *newsletter* di progetto (avvio, chiusura prima fase, conclusione);
8. l'interazione con Legambiente per promuovere Co.Ri. nell'ambito dell'iniziativa Puliamo il Mondo 2007.

Ancora, si effettuò anche un'indagine per approfondire e "valorizzare" nel contesto di Co.Ri. le precedenti esperienze di realizzazione di impianti di compostaggio nel territorio provinciale e i relativi fenomeni di "conflitto locale", al fine di rendere disponibili informazioni da discutere nei Tavoli Tematici.

Fu organizzata, per i partecipanti al Forum, una visita ad impianti di compostaggio per esperirne caratteristiche e problematiche: fu un'occasione di incontro e confronto informale tra soggetti con conoscenze e competenze diverse, quindi un momento di formazione per gli attori e di rafforzamento del *network*.

Nella seconda fase di lavoro fu attivata e impiegata una piattaforma di e-partecipation sviluppata nell'ambito del progetto e21 promosso dall'A.I.Re.C. Lombardia (Associazione Informatica e Reti Civiche Lombardia).

Lo strumento cruciale del Progetto Co.Ri. è comunque stato, come già anticipato, il Forum Co.Ri.: tavoli plenari e tavoli tematici nei quali il confronto, lo scambio di idee e proposte, la definizione condivisa di soluzioni e la decisione finale collegiale è stata possibile grazie al rispetto delle regole della partecipazione definite a monte, grazie alle capacità di confronto civile e condivisione produttiva, grazie alla volontà di ogni partecipante di costruirsi una posizione e idea sulla base proprio dello scambio di conoscenze, informazioni e opinioni, grazie ad un percorso di partecipazione ben strutturato e condotto anche per la presenza di una regia del processo e di personale competente nella gestione dello stesso.

In questo quadro articolato di strumenti posti in essere, quello che sembra mancare e che, forse, contribuisce a spiegare gli esiti finali, sono azioni di comunicazioni mirate con *call to action* precise: oltre alla necessaria individuazione dei reali portatori d'interesse, soprattutto nella seconda fase, appare necessario predisporre degli strumenti pro-attivi da parte del governo locale per incentivare la partecipazione proprio dei soggetti maggiormente toccati dal piano o dalla decisione ma che difficilmente si lasciano coinvolgere, se non a decisione presa e per opporvisi.

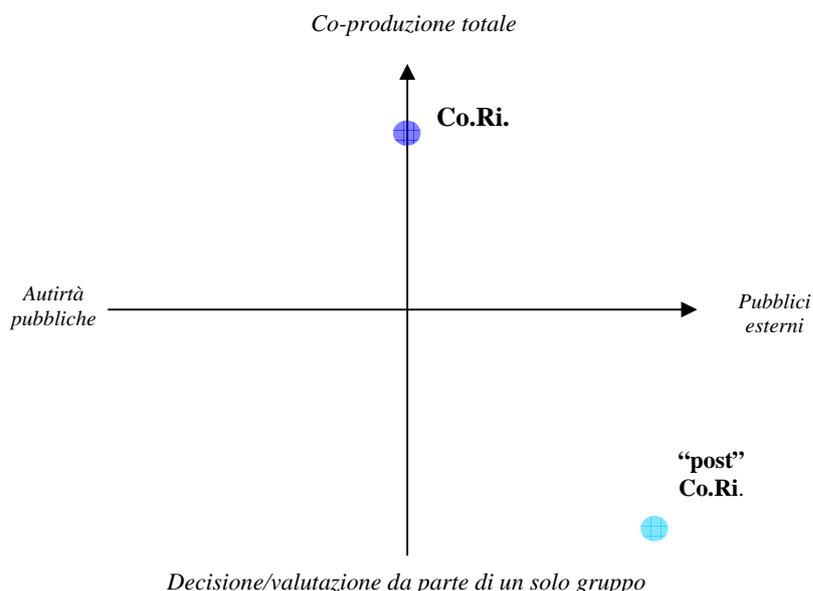
Tabella 3 - Sintesi degli strumenti principali del Progetto Co.Ri. [Elaborazione propria].

	Metodo Co.Ri.
Forum Co.Ri.	Luogo fisico di incontro e dibattito, organizzato in un'agenda e, a volte, realizzato mediante sessioni plenarie e tavoli distinti.
Tavoli tematici	Tavoli di lavoro ristretti e limitati a temi specifici, di approfondimento delle tematiche e discussione in piccoli gruppi per facilitare lo scambio tra diversi portatori d'interesse. Sintetizzavano poi in plenaria le loro elaborazioni.
Metodologie negli incontri	Animazione dei tavoli, giri di tavolo, post-it, tabelloni, votazioni (in fase di approvazione dei documenti). Ogni sessione veniva verbalizzata e il verbale inviato ad ogni partecipante e reso disponibile sul sito.
Sito Web	Permetteva l'informazione e, in dalla seconda fase, la <i>e-participation</i> .
Selezione cittadini	Auto-selezione (adesione volontaria).
Regole	"Patto partecipativo", definito dai promotori a monte.
Animazione territoriale	Iniziative per le scuole, visite agli impianti.
Facilitatori	Ogni tavolo di lavoro era coordinato dai consulenti di progetto e dai facilitatori.
Partecipazione	Informativa, formativa, inclusiva e deliberativa.

È importante, comunque, sottolineare il ruolo degli strumenti posti in essere per il Progetto Co.Ri. nella creazione di canali efficaci di comunicazione bi-direzionale tra il gruppo degli esperti e dei decisori e quello degli altri pubblici interessati coinvolti, per loro natura portatori di un altro tipo di conoscenza altrettanto fondamentale nei processi decisionali. Questo naturalmente non vale per gli strumenti scelti nella gestione del conflitto esplosivo alla fine del processo partecipato: le assemblee collegiali alla presenza di una pluralità di soggetti non ha consentito di minimizzare le tensioni sociali, e quindi di lavorare in modo collaborativo e produttivo alla individuazione di soluzioni condivise.

Mentre nel primo caso il "Patto Partecipativo" condiviso era uno strumento di legittimazione di ogni partecipante poiché ne riconosceva l'importanza e il ruolo, definendo gli ambiti di influenza della partecipazione e le regole da rispettare; nel secondo caso l'assenza di un "senso della comunità", l'autoreferenzialità degli interventi del Comitato oppositore e il ruolo passivo della maggioranza dei cittadini, che evidentemente non sentiva legittimato e riconosciuto il suo ruolo, le sue competenze e quindi una capacità di influire sulla decisione, hanno portato ad incrementare il livello di conflittualità e ad aprire una spaccatura difficilmente riparabile.

Fig. 5: Assi della partecipazione – Progetto Co.Ri. [Adattamento da Riquier (1997)].



L'esito della fase "post-Co.Ri" è stata una decisione imposta dal gruppo degli oppositori anche alle autorità pubbliche, giacché nel Piano Provinciale finale l'impianto di compostaggio non è stato più previsto. Su questo punto resta aperta la questione delle responsabilità della decisione finale: il Subambito Comunale, ponendo in essere un processo di partecipazione, si è dotato di uno strumento decisionale deliberativo (nel senso di dialogico), finendo però per non prendere alcuna decisione dopo l'esplosione dell'opposizione locale. La pubblica amministrazione dovrebbe, invece, mantenere il suo ruolo di decisore pubblico, delimitare in modo chiaro i confini delle pratiche comunque strumentali alla decisione e limitare i poteri dei diversi pubblici, allo scopo di poter fornire alla problematica una soluzione, il più possibile condivisa.

La questione degli spazi e dei poteri deliberativi in un contesto di partecipazione resta, comunque, aperto, pur apparendo presupposto indispensabile prendersi le responsabilità della decisione e dei processi che vengono attivati allo scopo di definire la decisione stessa.

• **Punti di forza e punti di debolezza**

Cosa non ha funzionato in questo processo di partecipazione? Questo è l'interrogativo che più fortemente emerge dall'analisi di questo caso e che si è voluto sottoporre al dott. Fulvio Fagiani, all'avvio del Progetto Co.Ri. Sindaco del Comune di Malgesso, capofila del "Protocollo d'Intesa".

È importante sottolineare che vi è stata un'autovalutazione da parte dei promotori del processo, che ha portato all'individuazione di alcuni punti critici legati in parte al contesto e in parte al processo posto in essere:

1. Punti critici interni:

- nella progettazione delle metodologie partecipante utilizzate, nonostante le indagini realizzate, insufficiente approfondimento della composizione e delle caratteristiche del capitale sociale del Subambito Centrale, tale da mappare gli *stakeholder* ed includere tutti i potenziali interessati, inclusi i “passivi” e i potenziali “oppositori”;
- necessità di uno sforzo di maggiore inclusione e più ampio coinvolgimento soprattutto nella seconda fase del processo, nel quale il restringimento delle tematiche discusse alla progettazione e localizzazione di un impianto potenzialmente impattante poteva generare l’effetto NIMBY nella comunità locale direttamente coinvolta;
- incapacità di far rispettare le regole della partecipazione fissate all’inizio del processo anche in fase di contestazione.

2. Punti critici esterni:

- “senso di comunità” non condiviso da tutto il pubblico, cioè mancanza delle condizioni di base essenziali alla partecipazione da parte del Comitato degli oppositori, in termini sia di condivisione delle regole di partecipazione, che di volontà e disponibilità al confronto e alla condivisione, alla mediazione tra le opinioni divergenti;
- senso di responsabilità, e quindi volontà di partecipazione, non radicato rispetto a temi percepiti come lontani, come i “rifiuti” in generale, ma esacerbato e poco collaborativo rispetto a quanto attinente strettamente al proprio ristretto ambito territoriale (fenomeno NIMBY);
- mancanza di un “livello intermedio” nel restante capitale sociale: oltre alla scarsa attitudine al confronto nel caso analizzato, non era organizzato in gruppi rappresentativi di interessi e posizioni specifiche, con capacità di affrontare le problematiche in modo condiviso, che consentissero il confronto, più gestibile e produttivo, tra un numero inferiore di soggetti e potessero avvicinarsi a contenuti tecnico-scientifici e permetterne a cascata la divulgazione;
- mancanza di condizioni di base essenziali relativamente al contesto normativo regionale e provinciale, in termini di regolamentazione della partecipazione a tutela dei soggetti partecipanti, dei processi posti in essere, degli investimenti promossi per gli stessi e degli sforzi realizzati per condurre a buon esito i processi stessi;
- sostegno istituzionale ristretto e non sufficientemente forte;
- speculazioni politiche.

In merito va sottolineato che il progetto Co.Ri ha prodotto un effetto negativo sulla percezione delle pratiche di partecipazione e una conseguente presa di distanza da parte di alcuni dei governi locali coinvolti. A questo si aggiunge la mancata formazione di una rete continuativa di scambio e interazione tra i diversi *stakeholder*, in particolare cittadini e gruppi organizzati internamente, e con le categorie dei decisori pubblici e dei tecnici.

Come è evidente, vi è da un lato un fatto sociale e politico-istituzionale sul quale non vi erano grandi margini di intervento da parte dei promotori del progetto Co.Ri., e dall’altro alcuni aspetti del

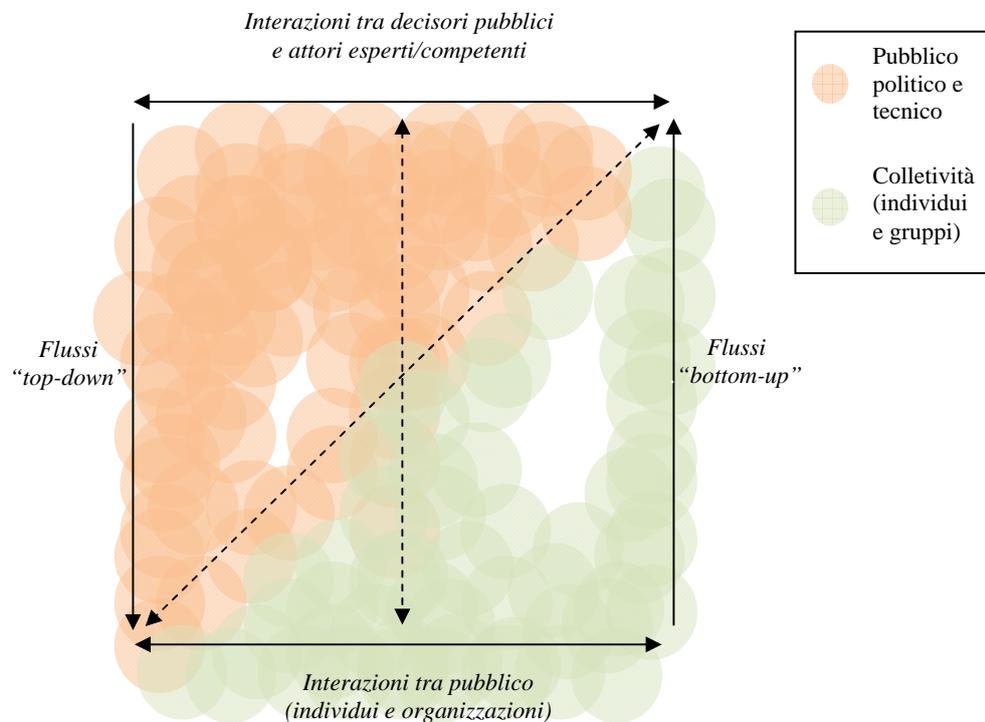
processo partecipato stesso che, probabilmente, hanno sofferto delle condizioni di partenza e non sono stati utili alla prevenzione del conflitto sociale locale.

Tuttavia il processo partecipato qui analizzato ha avuto una serie molto ampia di aspetti positivi:

- primo esempio nel contesto analizzato di un processo partecipato disegnato con professionalità e accuratezza, che ha funzionato in modo eccellente fino alla chiusura del Progetto Co.Ri.;
- elevata qualità del processo in termini di interazioni tra i pubblici coinvolti e di prodotti elaborati: documenti di elevata qualità anche tecnica;
- *empowerment* dei pubblici partecipanti, in termini di costruzione di capacità di ascolto, collaborazione, confronto e *team working*, anche come contributo alla costruzione di quelle condizioni mancanti nel capitale sociale del varesotto;
- apertura di un canale bidirezionale di comunicazione: ottimo il flusso di conoscenze dagli attori tecnico-scientifici agli altri pubblici partecipanti, buono quello *bottom-up* da parte della cittadinanza partecipante verso il gruppo dei decisori pubblici in termini di contributi relativi al tema della gestione dei rifiuti, più scarso il contributo originale nei temi relativi all'impianto (interazione cittadinanza-tecnici);
- rafforzamento del *network* tra i governi locali partecipanti.

• **Dinamica delle interazioni**

Fig. 6: Modello interpretativo delle dinamiche tra gruppi di attori nel progetto Co.Ri. [Elaborazione propria].



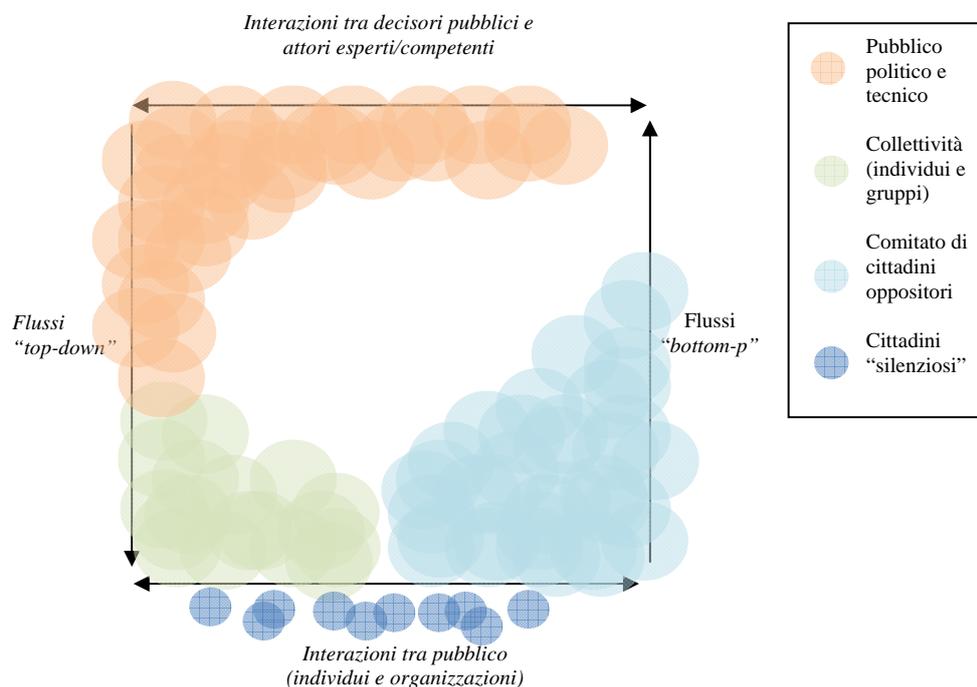
Il modello appena proposto che interpreta, a livello qualitativo, le dinamiche relazionali, comunicative e informative tra i diversi attori coinvolti nel progetto Co.Ri., all'interno del più ampio Piano di Gestione dei Rifiuti della Provincia di Varese, mostra come ci sia stato uno scambio effettivo di conoscenze tra i diversi pubblici e una influenza reciproca sulla definizione delle soluzioni finali, limitatamente a questioni e obiettivi pre-definiti a livello provinciale. In particolare hanno prodotto queste dinamiche dialogiche e un effettivo esercizio del "potere" anche per i pubblici coinvolti i fattori elencati nella tabella seguente.

Al contrario, finito il processo partecipato del Progetto Co.Ri., le dinamiche tra gli attori sono notevolmente mutate. Il grafico mostra una evidente incapacità di comunicazione, scambio e influenza: mentre tra i partecipanti al progetto Co.Ri. questo flusso esiste ancora, tra il comitato oppositore e gli altri due gruppi vi è una decisa e insanabile spaccatura. La restante parte del pubblico interessato partecipante agli incontri post-Co.Ri., cioè la stragrande maggioranza degli abitanti di Travedona Monate, si colloca fuori dalle dinamiche di partecipazione poiché passivo, inattivo e incapace sia di esprimere la propria opinione, sia di farsi un'idea sulla questione, a causa delle dinamiche createsi negli incontri.

Tabella 4: Fattori influenti positivamente sulle dinamiche e interazioni tra gli attori partecipanti al Progetto Co.Ri., all'interno del più ampio processo partecipativo per il Piano Provinciale [Elaborazione propria].

Fattori positivi	Tipologia di fattore	Fattore specifico
Fattori interni al processo	Politici	Volontà politica orientata alla responsabilizzazione e al coinvolgimento della comunità.
		Pianificazione <i>ex-ante</i> del processo di partecipazione nella VAS.
		Strumenti posti in essere per la partecipazione: forum costituito da tavoli tematici e non, visite guidate.
		Un chiarimento iniziale del peso degli esiti del processo sul piano: le scelte erano collegiali, quindi alto.
	Sociali	Condizione di regole sulla partecipazione: "Patto Partecipativo".
		Livello e qualità elevati degli scambi di conoscenze, idee e opinioni tra attori diversi

Fig. 7: Modello interpretativo delle dinamiche tra gruppi di attori post Co.Ri. [Elaborazione propria].



A influire sull'esito sorprendentemente negativo di un lungo processo di partecipazione, ben sviluppato e articolato, sono diversi fattori sintetizzati nella tabella sotto. Tra questi va sicuramente messa in risalto l'assenza di un'opportuna attenzione al fattore "rappresentatività" dei soggetti partecipanti. Il processo partecipato Co.Ri. nasce in un contesto politico a metà strada tra la Provincia e i Comuni, in un ambito nel quale definire i "chi" e i "come" della partecipazione necessita ancora di un attento studio del capitale sociale allo scopo di assicurare una rappresentazione di tutti gli interessi. Il processo ha funzionato fino alla decisione puntuale, decisione che toccava un ambito prettamente comunale: in questa seconda fase era necessario ridefinire gli *stakeholder* portatori d'interesse e massimizzare la loro partecipazione.

Senza ombra di dubbio, l'assenza di una tutela "dall'alto" dei processi avviati e in questo caso già conclusi, ha un peso non indifferente: essendo il processo volontario, come la condivisione delle sue regole, è stato possibile per il comitato di oppositori decidere di non aderire al "patto" e di vanificare l'intero processo partecipativo con una contestazione priva di qualsiasi volontà di confronto e collaborazione.

Hanno contribuito anche i cambiamenti portati dalle elezioni amministrative che hanno comportato una opposizione ancora più forte, perché proveniente dalla stessa amministrazione locale della cittadina interessata.

Tabella 5: Fattori influenti negativamente sulle dinamiche del processo partecipativo rispetto alla decisione finale del Subambito Centrale del Varesotto [Elaborazione propria].

Fattori negativi	<i>Tipologia di fattore</i>	<i>Fattore specifico</i>
<i>Fattori esterni al processo</i>	Politici	Assenza di normativa "tutelante" in merito alla partecipazione. Volontà politica mutata a causa delle elezioni.
	Sociali	Assenza di soggetti organizzati in gruppi rappresentativi. "Senso di comunità" non condiviso da tutti: comitato oppositore incapace di ascolto, confronto e negoziazione, e cittadinanza "muta".
		Livello di informazione/formazione medio-basso dei pubblici interessati ma non partecipi fin dall'inizio.
		Livello politico d'intervento del piano provinciale: poco interesse per un tema lontano e slegato dal territorio inteso in senso puntuale, opposizione forte su un intervento che diventa locale. Posta in gioco elevata (impianto vicino).
<i>Fattori interni al processo</i>	Politici	Pianificazione del processo di partecipazione nella VAS che ha sottovalutato la necessità di mappare gli <i>stakeholder</i> e di rappresentare tutti gli interessi, soprattutto nella seconda fase.
		Percezione negativa del livello di "potere" e influenza dei contributi dei pubblici interessati ma non partecipi dall'inizio.
		Livello e qualità bassi degli scambi di conoscenze, idee e opinioni tra attori politico-tecnici e cittadini interessati ma non partecipi dall'inizio.
		Livello e qualità bassi degli scambi di conoscenze, idee e opinioni tra attori politico-tecnici e cittadini interessati ma non partecipi dall'inizio.
		Livello e qualità bassi degli scambi di conoscenze, idee e opinioni tra attori politico-tecnici e cittadini interessati ma non partecipi dall'inizio.
	Sociali	Mancata condivisione di regole sulla partecipazione. Livello e qualità bassi degli scambi di conoscenze, idee e opinioni tra attori politico-tecnici e cittadini interessati ma non partecipi dall'inizio.

4.2 Libro Bianco di Parma 2020 • Comune di Parma

Il Libro Bianco Parma 2020 è il Piano strategico della città di Parma, approvato nel 2009 e, attualmente, nelle sue prime fasi attuative. Non è stato, però, sottoposto a procedure di Valutazione Ambientale Strategica.

Questo documento non riguarda strettamente ed esclusivamente il tema della gestione dei rifiuti, ma lo affronta integrandolo strettamente all'interno di un piano olistico di lungo periodo che ha toccato tutti gli aspetti legati alla vivibilità e sostenibilità della città di Parma. Il Libro Bianco Parma 2020 nasce come strumento base per orientare le scelte operative dell'amministrazione locale, l'orizzonte del singolo mandato.

Promosso dal governo della città, è stato il risultato di un percorso di lavoro collaborativo e partecipato tra l'amministrazione comunale, l'Agenda 21 locale, avviata nel 2001, e la società consulente Ambiente Italia, che si è occupata della definizione e della gestione del processo lungo tutto il suo evolversi.

Lo scopo del governo locale era, principalmente, quello di fissare su carta le linee guida, strategiche e di azione, già definite:

- in parte dagli orientamenti comunitari relativi allo sviluppo sostenibile, promuovendo in questo documento una visione forte della sostenibilità con obiettivi ambiziosi e più stringenti per la città di Parma, mediante una integrazione di questo concetto nelle politiche esistenti;
- in parte già presenti nel Piano di Azione Locale (PAL) elaborato dal Forum di Agenda 21, che si voleva rilanciare e integrare con le politiche comunali di settore. Come accade spesso quando l'oggetto dei processi di decisione è strategico, forme di partecipazione reali con esiti decisionali (Laniado E., 2003), non sempre possibili in altri contesti, sono realizzabili in virtù dell'esistenza e dell'attività delle Agenda 21 Locali, come in questo caso.

La visione della città di Parma, proiettata nel 2020, e presentata nel Libro Bianco è quella di una «città sana ed eco-efficiente», attuabile mediante due linee guida valide per tutte le politiche comunali: l'efficienza sostenibile nell'uso delle risorse, vale a dire diminuendo sprechi e consumi delle stesse e minimizzando l'impatto negativo del loro utilizzo sull'ambiente; migliorare la qualità degli stili di vita, a beneficio sia della salute della popolazione che dell'ecosistema. Le cinque linee strategiche in cui sono stati declinati i concetti di eco-efficienza e qualità della vita sono:

- Riduzione delle emissioni e promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili;
- Mobilità sostenibile;
- Differenziazione e valorizzazione dei rifiuti;
- Tutela e valorizzazione del paesaggio rurale, qualità degli insediamenti e degli spazi verdi;
- Consumo sostenibile, dagli acquisti pubblici ai mercati locali.

Il percorso definitorio del Libro Bianco è stato caratterizzato principalmente da due elementi: la ricerca della condivisione, interna ed esterna, delle linee guida, e la volontà di concretizzare le stesse in obiettivi misurabili e comunicabili, per massimizzare anche la trasparenza *ex-post*, in fase attuativa, verso tutti i possibili *stakeholder*.

Il Libro Bianco è stato presentato in occasione della quinta Conferenza ministeriale su Ambiente e Salute, tenutasi a Parma nel Marzo 2010, alla quale hanno partecipato 106 Ministri di 53 Paesi, e durante la quale è stata elaborata la “Dichiarazione di Parma”: una serie di linee guida e di politiche con cui, sottoscrivendola, i Paesi si sono impegnati a tutelare la qualità dell’ambiente per combattere le minacce per la salute legate, appunto, a fattori ambientali, con particolare riferimento ai bambini.

• **Prima Fase**

Il Libro Bianco Parma 2020 nasce a cavallo tra due processi di partecipazione, uno esterno, con il pubblico, e uno interno, tra tutte le “forze” della Pubblica Amministrazione parmense.

Il primo processo, quello condiviso con la cittadinanza, era partito otto anni prima della definizione del Libro Bianco, grazie ai processi di partecipazione dell’Agenda 21 Locale di Parma, che però non è riuscita ad organizzare un lavoro continuativo nel tempo.

Nel 2001 l’amministrazione locale e la cittadinanza hanno voluto fortemente l’attivazione di Agenda 21, che ha avviato subito il processo condiviso e partecipato di Forum per il completamento del Primo Rapporto sullo Stato dell’Ambiente e l’elaborazione del Piano d’Azione Locale (PAL), nel 2002.

La visione strategica sostenibile proposta nel primo PAL era focalizzata su quattro temi fondamentali: mobilità, territorio, formazione e informazione e attività produttive.

Da allora l’Agenda 21 Locale di Parma è stata inattiva fino al 2005, quando l’Assessorato Mobilità e Ambiente della città ha deciso di rilanciarla. La prima attività fu quella di verifica e valutazione dell’effettiva attuazione del PAL 2002, realizzata attraverso la redazione di un Bilancio dei risultati ottenuti dalle attività promosse dal Comune di Parma fra il 2001 e il 2004. In seguito a quest’attività, il governo locale ha avviato una nuova fase di Agenda 21, promuovendo un processo negoziale e partecipato finalizzato alla definizione di un nuovo Piano d’Azione Locale strutturato su quattro ambiti, sui quali si sono concentrati altrettanti Forum: Salute, Economia, Territorio e Cultura e Società.

Il secondo PAL così elaborato voleva essere il documento di indirizzo dell’amministrazione di Parma.

Tra il 2008 e il 2009 Parma è stata coinvolta in un’altra iniziativa, questa volta di urbanistica partecipata: il Masterplan dei quartieri, una pratica in cui l’ascolto sociale e i processi partecipativi sono stati utilizzati quali strumento per garantire processi di trasformazione urbana percepiti in modo positivo e pro-attivo dai cittadini, vissuti come “azione concreta di scambio con la amministrazione, come accrescimento più consapevole della città e come occasione per il miglioramento della città pubblica” (Comune di Parma - Ufficio di Piano, Richard Burdett CAIRE – Urbanistica, AMBITER, Giugno 2010).

• Seconda Fase

Quando il Sindaco e il governo locale della città di Parma hanno promosso il processo per l'elaborazione del Libro Bianco Parma 2020, la città di Parma aveva già a disposizione gli indirizzi dell'ultimo PAL redatto da Agenda 21 Locale della città e l'esperienza partecipata del Masterplan. Per questo motivo, nascendo a valle di questo processo, il Libro Bianco è stato elaborato integrando il PAL, senza riattivarne il Forum di Agenda 21, recependo i principi dell'ascolto sociale e della partecipazione, e massimizzando la dimensione interna della condivisione delle linee guida e delle politiche della sostenibilità.

Il documento strategico è stato elaborato mediante un articolato processo di partecipazione intersettoriale del Comune di Parma: la sua natura strategica, ma soprattutto il coinvolgimento di innumerevoli aspetti della politica cittadina, tra loro connessi e integrati in questa visione futura, ha reso opportuna, anzi indispensabile, la condivisione della bozza con tutte le parti del governo locale interessate direttamente e indirettamente dall'elaborazione del Libro Bianco.

Il lavoro è stato organizzato in tavoli tematici tra Gruppo di Lavoro sul Piano, costituito da tecnici e pubblici interni, consulenti esterni e singolo dirigente di ogni settore, nei quali si presentavano e discutevano le linee strategiche per il settore d'interesse, per poi riportarle al piano strategico generale: le problematiche, infatti, sono state affrontate in modo trasversale rispetto alle cinque linee strategiche del Libro Bianco Parma 2020. In particolare, la questione della gestione dei rifiuti è stata affrontata all'interno del più ampio tema dell'ambiente.

Sulla base di queste riunioni, il Gruppo di Lavoro sul Piano e la società consulente hanno elaborato la bozza del piano strategico condiviso *in itinere* con tutti i dirigenti dei settori interessati, con la richiesta di inviare dei *feedback* o dei contributi per una co-produzione del piano preliminare.

In questa fase del processo, quindi a piano già elaborato in forma di bozza, si è attivata anche una forma di partecipazione rivolta verso l'esterno. Dopo un lavoro di individuazione degli *stakeholder* per interesse, sono stati organizzati degli incontri di presentazione "in gruppo" della bozza di piano strategico. I gruppi d'interesse coinvolti sono stati: enti locali e società municipalizzate e di servizio pubblico, terzo settore, commercio e industria. Ogni incontro era presenziato da almeno un rappresentante del Gruppo di Lavoro e da un consulente esterno, che avevano l'ufficio di presentare la bozza e recepire eventuali osservazioni.

Si è trattato, tuttavia, di incontri di presentazioni più che di tavoli o incontri con dibattiti. D'altronde, essendo il piano basato su disposizioni presenti già nel PAL locale e quindi condivise, non vi sono state contestazioni o richieste di modifiche, ma soprattutto osservazioni "di merito", comunque dove possibile integrate nel Piano.

Dopo la fase di consultazione e condivisione esterna, l'integrazione delle osservazioni ha portato alla redazione del Piano definitivo, il Libro Bianco Parma 2020, anzitutto inviato a tutti i dirigenti del Comune e poi presentato al pubblico.

In particolare si è scelto di coinvolgere dei soggetti rappresentativi degli interessi messi in gioco dal Libro Bianco: associazioni ambientaliste, rappresentanti del comparto economico, associazioni di categoria. È stato poi lasciato ai rappresentanti dei diversi *stakeholder* l'ufficio di condividere

internamente informazioni, conoscenze, decisioni e di attivare eventuali processi di partecipazione interna.

Il Libro Bianco Parma 2020 definitivo integra al suo interno disposizioni che sono il punto di riferimento per tutta la programmazione operativa del Comune di Parma. Esso nasce dalla forte integrazione e consapevolezza interne al Comune, dalla collaborazione con gli esperti interni ed esterni del settore, ma anche dalla comprensione dell'importanza fondamentale degli indirizzi definiti "dal basso" e contenuti nel PAL locale.

• **Esiti finali**

Come anticipato, il Libro Bianco Parma 2020 è stato presentato un anno fa a Parma, in occasione della Quinta Conferenza Ministeriale su Ambiente e Salute. Il documento detta, come obiettivo per il 2012, il raggiungimento della quota del 65% di differenziata, e del 70% nel 2020, accompagnato da azioni di riduzione pro capite e di recupero energetico.

Il posizionamento della città di Parma al terzo posto nella classifica di Legambiente "Ecosistema urbano 2010", scalando in pochi anni la classifica¹⁵, ha conferito ancora più credibilità alla visione futura di Parma come città eco-efficiente.

Sono, tuttavia, del 2011 le prime azioni attuative, soprattutto nell'ambito dei rifiuti, coerenti con il Piano Strategico della città, definito nel Libro Bianco Parma 2020, come il progetto di riduzione dell'uso della carta.

Va ricordato che molte delle iniziative proposte nel Libro Bianco Parma 2020 per il raggiungimento degli obiettivi di Piano prevedono una realizzazione concertata e partecipata con i soggetti direttamente interessati, per fare qualche esempio dalle scuole e gli studenti, alle famiglie, alle imprese di grande distribuzione.

Il Piano Strategico Parma 2020 presenta, inoltre, al suo interno delle disposizioni relative al monitoraggio della sua applicazione: una prima verifica sistematica è prevista dopo 1/2 anni e prevede un confronto sia interno che esterno per la definizione dello stato di attuazione del piano.

¹⁵ "Ecosistema Urbano" è il rapporto annuale di Legambiente, Ambiente Italia e Sole 24 Ore sullo stato ambientale delle città italiane. L'edizione del 2010, sui dati del 2009 naturalmente, presentata a Firenze a ottobre dello scorso anno, ha visto in vetta Belluno e in coda Catania, ma in generale una situazione in "caduta libera" di tutti i grandi centri, in particolare Roma, Napoli e Palermo.

La città di Parma, terza nell'edizione del 2010, era quinta in quella di due anni prima e ancora terza in quella dell'anno precedente. Per raggiungere la terza posizione nell'ultima edizione, ha fatto registrare nel 2009 un generale immobilismo relativamente alla qualità dell'aria e agli indicatori legati alla mobilità. Ma ci sono stati costanti, anche se non eccezionali, passi avanti: si registrava, infatti, una generale diminuzione sia dei consumi idrici che delle perdite della rete idrica. Migliore era anche la situazione della gestione dei rifiuti, e quella relativa all'uso delle biciclette, ed erano in aumento le limitazioni del traffico veicolare e le aree destinate al verde pubblico. Cfr. a proposito:

http://www.legambiente.it/dettaglio.php?tipologia_id=3&contenuti_id=1772.

• **Il metodo utilizzato**

Tabella 6: Sintesi degli strumenti principali del Progetto Libro Bianco Parma 2020.

	Metodo Libro Bianco Parma 2020
Gruppo di Lavoro <i>ad hoc</i>	Per la definizione del Piano Strategico è stato costituito un <i>team</i> formato da esperti interni alla Pubblica Amministrazione, coadiuvati poi da consulenti esterni.
Incontri tematici	Tavoli di lavoro ristretti cui hanno partecipato il Gruppo di Lavoro, i consulenti e i dirigenti di ogni settore interessato. Venivano affrontati e approfonditi per ogni tavolo obiettivi strategici legati ai temi specifici del settore d'interesse. Questi obiettivi poi venivano collegati con quelli di tutti gli altri settori e ricondotti alle linee strategiche generali.
Consulenti di progetto	Il lavoro di redazione e di condivisione e concertazione interni era supportato da consulenti di progetto, che avevano l'ufficio di collaborare nella redazione ed elaborare le sintesi utilizzate nelle presentazioni e negli incontri.
Metodologie negli incontri	Discussione e confronto tra il Gruppo di Lavoro e i dirigenti. Condivisione criticità. Ricerca di punti di incontro e di soluzioni per l'integrazione delle linee guida nelle pratiche già avviate.
Informazione e consultazione continua per via telematica	Oltre agli incontri <i>de visu</i> , il Gruppo di Lavoro ha condiviso con tutti i dirigenti comunali ogni avanzamento della bozza di piano, richiedendo e raccogliendo tutti i contributi in merito, utilizzando fondamentale la posta elettronica e gli strumenti di comunicazione interni al Comune.
Presentazioni pubbliche	Finalizzate ad informare i pubblici interessati.
Partecipazione	Informativa e consultiva per il "pubblico interno". Informativa per i "pubblici esterni".

La redazione del Libro Bianco Parma 2020 è stata caratterizzata da due scelte principali:

- la decisione di non riattivare il Forum di Agenda 21 Locale, ma di far tesoro e valorizzare il lavoro precedentemente fatto da questo processo partecipato di pianificazione, facendo propri i contenuti dell'ultimo PAL. Il Libro Bianco, quindi, nonostante sia nato senza la partecipazione attiva del pubblico, risulta essere in piena sintonia con le istanze e le soluzioni proposte dal pubblico e rappresentate nel percorso tracciato da Agenda 21 e nelle linee guida da essa fornite al Comune di Parma;
- l'orientamento forte, in fase di stesura e redazione del testo, verso una condivisione e partecipazione di tutta la macchina amministrativa comunale.

In sintesi la metodologia utilizzata è rappresentata nella tabella 5.

Quello che risulta è, quindi, un processo di pianificazione nelle sue fasi di elaborazione attivato con successo con i soggetti pubblici, che ha prodotto uno scambio continuo di informazioni, idee, problematiche, soluzioni, criticità, conoscenze specifiche. Il Gruppo di Lavoro si è posto come perno di questo processo consentendo una integrazione di tutti i punti di vista interni tra loro e con

la visione più tecnico-scientifica e strategica degli esperti e dei consulenti impegnati nella effettiva elaborazione del Piano.

Non si può affermare che questa redazione sia di fatto avvenuta a più mani, ma senza dubbio la consultazione continua lungo tutto il percorso di redazione della bozza e la possibilità di coinvolgere i pubblici interni interessati in incontri tematici e, allo stesso tempo, trasversali, ha consentito comunque una efficace integrazione dei contributi di ogni attore pubblico.

Tabella 7: Matrice del tipo di partecipazione nelle tre fasi principali di piano per il processo di Agenda 21 Locale di Parma, precedente al processo di Piano, per i tre gruppi principali di pubblici partecipanti.

A21L	Partecipazione								
	Informativa			Consultiva			Deliberativa		
Fase	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>
Definizione obiettivi	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Stesura piano	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Decisione	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Tabella 8: Matrice del tipo di partecipazione nelle tre fasi principali di piano, per il Progetto Libro Bianco Parma 2020 per i tre gruppi principali di pubblici partecipanti.

LB P2020	Partecipazione								
	Informativa			Consultiva			Deliberativa		
Fase	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>
Definizione obiettivi	x			x			x		
Stesura piano	x			x	x		x		
Decisione	x	x	x						

Fig. 8: Assi della partecipazione – Piano Strategico Libro Bianco Parma 2020 e processo di Agenda 21 Locale di Parma [Adattamento da Riquier (1997)].

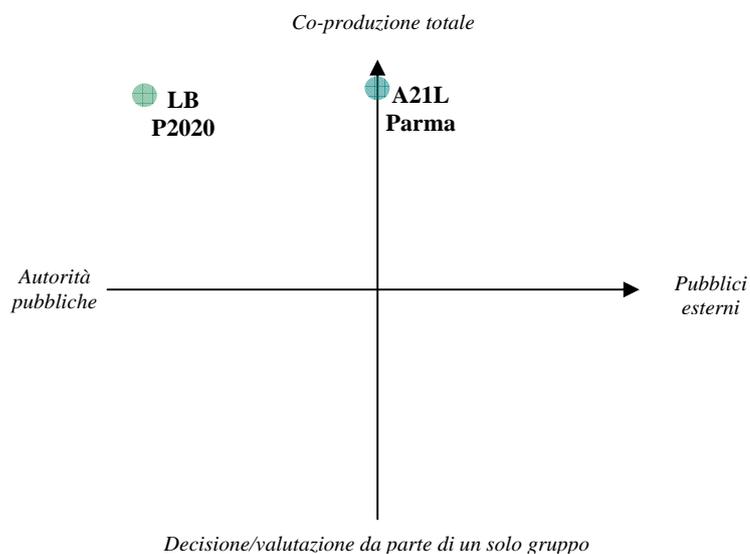
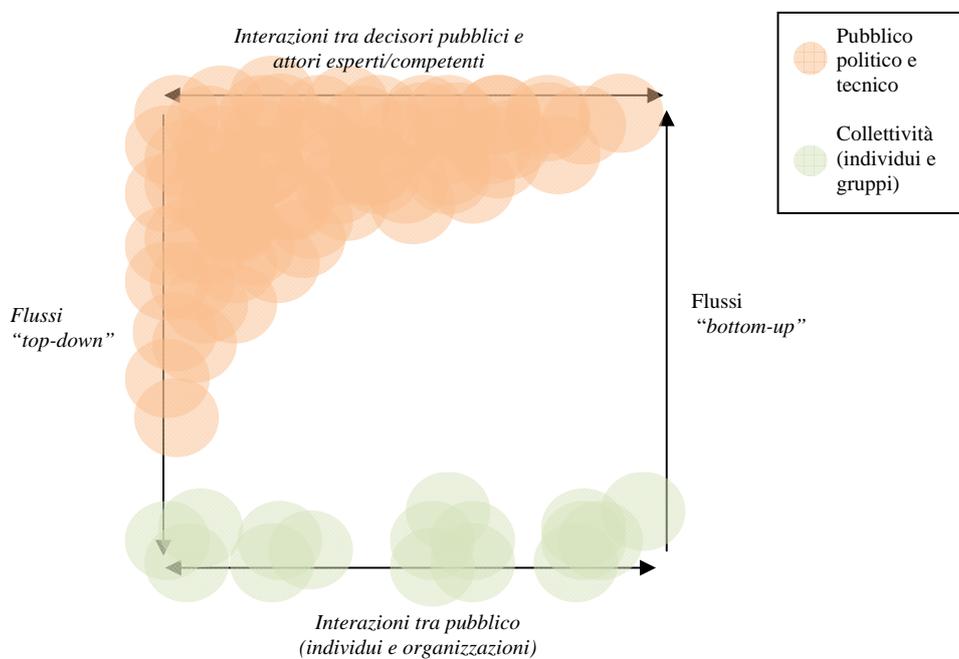


Fig. 9: Modello interpretativo delle dinamiche tra gruppi di attori partecipanti al processo di redazione del Libro Bianco Parma 2020. [Elaborazione propria].



Il processo di pianificazione non ha visto, invece, un coinvolgimento del “pubblico esterno”, costituito dalla cittadinanza, dai professionisti negli ambiti specifici, dalle imprese, dalle associazioni, dai comitati e dai vari gruppi d’interesse rappresentativi. Nei loro confronti si è scelto un approccio più informativo, forti del lavoro di integrazione del PAL che già nasceva da processi partecipati di Agenda 21 Locale.

Effettivamente non vi sono stati momenti di conflitto con il pubblico esterno durante le presentazioni e non si ha notizia di contestazioni successive.

Risulta quindi evidente, anche dalla figura in basso, che il PAL incluso nel documento strategico della città di Parma, abbia visto anche la partecipazione attiva dei pubblici esterni mentre la definizione del Libro Bianco Parma 2020 è frutto di un lavoro di co-produzione tra i settori interni all’attore pubblico con la sola collaborazione di soggetti tecnici esterni.

• **Punti di forza e punti di debolezza**

Il processo di elaborazione del Piano Strategico di Parma rappresenta un caso importante di collaborazione ampia, continuativa e dialogica tra tutti gli organi costituenti la Pubblica Amministrazione Locale. Questo aspetto si è rivelato di fondamentale importanza per:

- individuare, fin dall’inizio del percorso, le possibili criticità e i punti di convergenza con iniziative e progetti già avviati o in via di definizione;
- definire linee guida trasversali, valide in tutti i settori del governo locale, capaci di integrare diverse politiche in vista del raggiungimento di un obiettivo comune¹⁶.

• **Dinamica delle iterazioni**

Nel processo di definizione del Libro Bianco Parma 2020, le interazioni maggiori, di qualità elevata per contenuti e prodotti, e per possibilità di scambio di conoscenze e opinioni tra gli attori e di collaborazione alla pianificazione sono avvenute all’interno del gruppo che in questa rappresentazione è collocato sull’asse superiore: decisori politici e tecnici. L’elaborazione congiunta, basata sulla collaborazione continuativa, ha condotto alla formazione di un forte *network* interno che ha reso possibile la definizione di politiche e iniziative che vedono integrati diversi settori del governo locale.

Non vi sono state, invece, interazioni dialogiche con il pubblico: infatti lungo l’asse dei flussi *top-down* è possibile notare uno spostamento che rappresenta l’attività di presentazione del piano a gruppi selezionati di pubblici interessati, momenti nel quale non è avvenuto alcun processo bidirezionale tra pubblici “esterni” e pianificatori/tecnici. Inoltre, relativamente a questa specifica

¹⁶ Per esempio “Parma capitale dello sport” è un progetto che vede integrate politiche sullo sport, in particolare il ciclismo, di mobilità sostenibile, cioè di promozione dell’uso della bicicletta in sostituzione di mezzi di trasporto inquinanti, e di estensione delle “zone30”, parti della città particolarmente trafficate, dove si registra un’elevata percentuale d’incidenti e nelle quali l’impatto dell’uso dei mezzi di trasporto è superiore ad altre zone, trasformate per questo in “zone30”, dove il limite di velocità è ridotto ai 30 km/h e sono promosse soluzioni per la mobilità più sostenibili.

esperienza, non si rilevano dinamiche di mutuo apprendimento nemmeno all'interno di quest'ultimo gruppo, con il conseguente mancato contributo del processo alla formazione di un *network* del pubblico interessato in grado di interagire nel tempo con l'ambito politico.

Tabella 9: Fattori positivi e negativi influenti sui processi partecipativi nell'ambito dell'iter decisionale relativo al Libro Bianco Parma 2020 [Elaborazione propria].

Fattori positivi	<i>Tipologia di fattore</i>	<i>Fattore specifico</i>
Fattori interni al processo	Politici	Volontà politica orientata alla responsabilizzazione e al coinvolgimento del pubblico interno al fine di rendere condivise linee di carattere strategico e trasversali.
		Quantità e qualità degli scambi di conoscenze, idee e opinioni tra attori politici elevato.
	Sociali	Partecipazione ai processi precedenti di Agenda 21 Locale di Parma.
		“Senso della comunità”.
Fattori negativi	<i>Tipologia di fattore</i>	<i>Fattore specifico</i>
Fattori esterni al processo	Politici	Assenza di normativa sulla partecipazione.
Fattori interni al processo	Politici	Integrazione dei risultati della partecipazione precedente anziché delle pratiche.

4.3 Piano di Riduzione dei Rifiuti 2008 • Comune di Trento

Il caso del Piano di Riduzione dei Rifiuti del Comune di Trento è esemplificativo dell'importanza delle caratteristiche del contesto per rendere efficaci i processi e i piani stessi. Quello triestino è un territorio caratterizzato da:

- radicato “senso della comunità”, inteso come percezione della propria responsabilità verso l'ambiente, la salute e la sostenibilità in generale, ma anche come capacità di ascolto, apprendimento e dialogo con gruppi d'interesse diversi e, come conseguenza di questi due fattori, predisposizione alla partecipazione e alla collaborazione;
- forte presenza di associazioni, comitati, gruppi rappresentativi di interessi, istanze e conoscenze specifiche, che costituiscono un *corpus* determinate nella rete di relazioni che costituisce la società, perché capaci di mediare tra pubblico ampio e governo locale;
- volontà politica orientata all'“educazione” alla sostenibilità della cittadinanza intesa come processo dialogico e iterativo.

Questi elementi sono indispensabili per comprendere i motivi del successo delle innumerevoli iniziative che hanno visto e vedono coinvolti direttamente i pubblici esterni alla Pubblica

Amministrazione, pur ponendo in essere pratiche di partecipazione nelle quali non veniva offerta la possibilità di un reale esercizio di potere.

In particolare, il Piano di Riduzione dei Rifiuti del Comune di Trento del 2008 nasce in ricezione del III aggiornamento del Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti, n. 1730 del 18 agosto 2006, di cui accoglie le linee guida per poi declinarle in una serie di iniziative particolari. Il piano prevede tra le altre cose:

- l'estensione del sistema di raccolta differenziata porta a porta a tutto il territorio comunale, per raggiungere l'obiettivo posto dal Piano Provinciale a Giunta di una raccolta differenziata di circa il 65% del totale dei rifiuti prodotti;
- la volontà di raggiungere un livello di estensione tale del servizio da permettere l'applicazione di una tariffa personalizzata per premiare i cittadini virtuosi;
- riduzione della quantità prodotta di rifiuti a monte, indicata dal Piano Provinciale in una produzione massima pro/capite di 175 kg/anno per abitante.

Già nel corso del 2007 l'Amministrazione comunale aveva individuato una serie di azioni nel campo della prevenzione e riduzione dei rifiuti, alle quali si sono aggiunte ed integrate le politiche generali e le azioni particolari del Piano del 2008.

La redazione del Piano ha previsto una fase *di exploring* del territorio, costituito da incontri con i soggetti economici (associazioni ambientaliste, associazione degli imprenditori, GDO, associazioni dei commercianti, associazioni del turismo), questionario somministrato agli imprenditori e questionario per i cittadini.

La fase, invece, di ideazione delle le azioni concrete è stato supportato da un Forum pubblico, costituito da incontri diretti mirati a coinvolgere sia l'Amministrazione comunale che i pubblici esterni interessati, sia pubblici e privati interessati, per individuare in modo congiunto azioni condivise di riduzione dei rifiuti (incontri diretti di cui sopra).

Si analizzeranno alcuni dei progetti inclusi nel Piano di Riduzione del Comune di Trento:

- “Spesa leggera”;
- Cittadini ecovolontari;
- Ecofeste.

Quella del Comune di Trento è, quindi, una politica attiva di riduzione dei rifiuti nella quale è prevista l'integrazione dei pubblici esterni nell'ideazione e pianificazione, nonché nell'effettiva realizzazione, di iniziative in merito.

• Iniziative specifiche

1. “Spesa leggera”

Una delle più importanti iniziative incluse nel Piano è quella relativa alla Grande Distribuzione Organizzata (GDO), i cui attori sono stati individuati dal Comune di Trento come cruciali per l'efficacia delle politiche, e per questo da coinvolgere in fase di pianificazione.

Nel corso del 2009 l'Amministrazione comunale ha, quindi, attivato un tavolo di lavoro del Forum con i principali soggetti della GDO al fine proprio di condividere gli obiettivi fissati a monte di riduzione dei rifiuti, individuare il ruolo e il contributo possibile della GDO nell'ambito, e confrontarsi su criticità e opportunità al fine di individuare delle azioni condivise.

L'obiettivo delle azioni doveva essere la riduzione in modo sensibile della produzione dei rifiuti all'interno dei supermercati, in particolare limitare gli imballaggi e proporre ai cittadini e consumatori prodotti con caratteristiche ambientalmente più sostenibili.

Sono stati coinvolti dieci gruppi industriali della grande distribuzione, per un totale di 52 punti vendita, e hanno partecipato ai confronti, oltre ai soggetti tecnici della pubblica amministrazione, la società responsabile della raccolta dei rifiuti, l'associazione dei commercianti e l'associazione dei consumatori.

Il tavolo di lavoro, nel corso di numerose riunioni e confronti lungo il periodo di un anno di tempo, ha esaminato nel dettaglio la questione degli imballaggi, per comprendere in quali settori e su quali prodotti era possibile intervenire. Molte azioni erano state già adottate volontariamente dai supermercati nell'ambito dei rispettivi processi di lavorazione interna, mentre il punto critico principale emerso dal confronto era l'impossibilità per gli operatori della GDO di influire sulle scelte delle aziende produttrici distribuite nel punto vendita.

Questo punto critico è risultato oggettivamente non risolvibile né da parte della Pubblica Amministrazione locale, né dei soggetti della GDO, per cui si è deciso di concentrarsi solo sull'individuazione delle azioni fattibili e adottabili direttamente dai soggetti della GDO. Il lavoro di concertazione ha visto dei confronti serrati e molto concreti, fino all'individuazione finale di una serie di azioni di "Spesa leggera", suddivise in "obbligatorie"¹⁷, "facoltative"¹⁸ e "di miglioramento"¹⁹.

Sulla base di queste iniziative è stato elaborato un "Protocollo d'Intesa" sottoscrivibile dai soggetti con l'adozione delle sette azioni "obbligatorie" e di alcune azioni "facoltative", ed aperto anche ai soggetti che non lo hanno sottoscritto subito.



Illustrazione 1: Logo dell'iniziativa "Spesa Leggera"

¹⁷ Le azioni "obbligatorie" sono: *ecoshopper* in materiale compostabile o in tela/riutilizzabili in sostituzione delle buste di plastica; imballaggi poco impattanti per i prodotti dei reparti di salumeria; presenza e promozione dei prodotti "ricaricabili"; vuoto a rendere; raccoglitori delle pile esauste e vendita di pile ricaricabili; riduzione degli sprechi dei prodotti in scadenza.

¹⁸ Le azioni "facoltative" sono: scelta e promozione di prodotti con "eco-design" (imballaggi primari leggeri); detersivi alla spina; alimenti alla spina; sacchetti compostabili per frutta e verdura; imballaggi poco impattanti per i prodotti di gastronomia; vino alla spina; vendita di pannolini lavabili per i bambini.

¹⁹ Le azioni "di miglioramento" si intendono migliorative o evolutive di tutte le precedenti, di formazione e sensibilizzazione del personale interno, di ricerca e offerta di nuovi prodotti il più possibile "sostenibili". È l'area dell'innovazione, ma anche della ri-definizione delle azioni, sempre modificabili e ampliabili.

A marzo del 2010, sei dei dieci gruppi industriali, per un totale di 18 punti vendita, avevano aderito al protocollo.

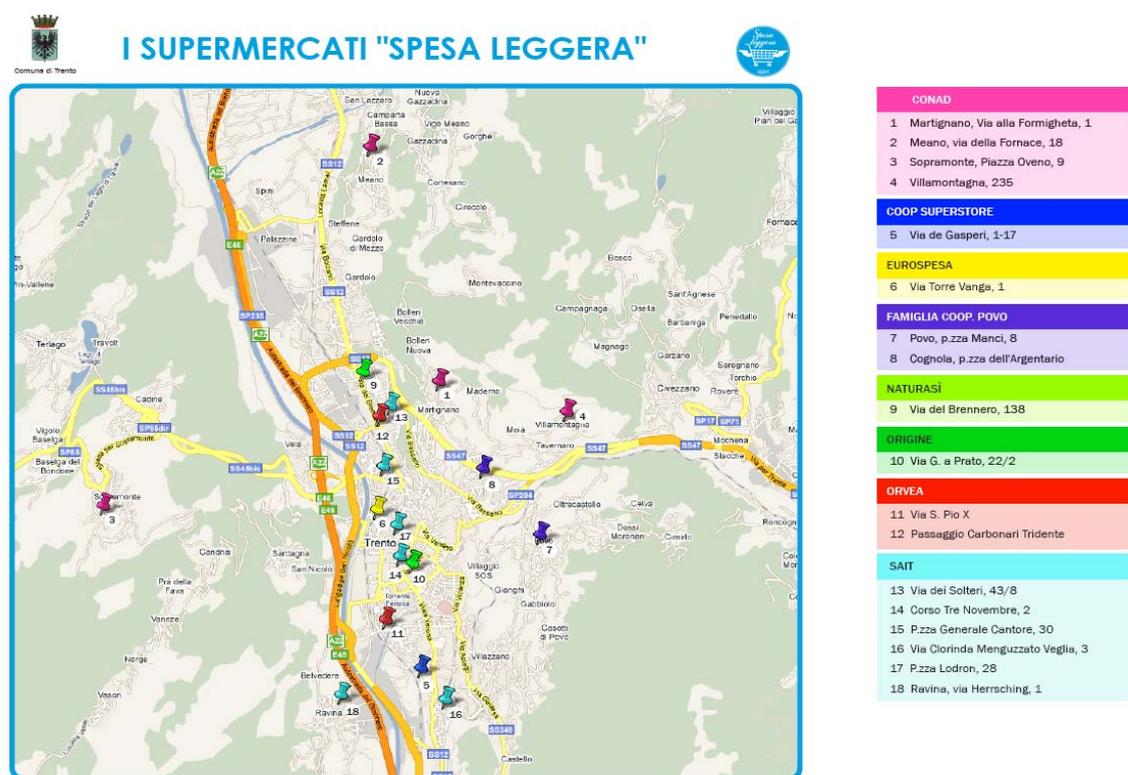


Illustrazione 2: Mappa dei supermercati aderenti a "Spesa Leggera", presente sulle brochure realizzate dal Comune di Trento.

La fase di attuazione delle iniziative ha previsto un coinvolgimento della popolazione volto principalmente a informare i cittadini/consumatori delle iniziative in corso, a sensibilizzarli sul tema e a responsabilizzarli chiedendo una loro di collaborare premiando le iniziative e facendo delle scelte d'acquisto responsabili. La campagna di comunicazione e sensibilizzazione è stata realizzata mediante:

- produzione di materiale informativo con il logo individuato "Spesa Leggera", in particolare totem e manifesti, cartellini e *slim* da scaffale, separa-coda alle casse;
- tavoli informativi nei supermercati con personale *ad hoc* (gli "ecovolontari" di cui si avrà modo di parlare più avanti);
- spot all'interno del punto vendita;
- affissioni stradali di manifesti;

realizzazione di borse in tessuto, sempre con i loghi e gli slogan della campagna informativa, che saranno distribuite ai cittadini in sostituzione delle buste in plastica.

È inoltre prevista, ma non ancora realizzata, un mappa "interattiva" accessibile dal sito del Comune e dai siti dei supermercati e gruppi aderenti: oltre a permettere l'individuazione dei punti

vendita “responsabili”, è possibile informarsi sui tipi di azione promossi all’interno del singolo supermercato.

Il protocollo prevede un monitoraggio delle iniziative implementate e dei risultati ottenuti: gli obiettivi sono di una riduzione di 0,5-1% dei rifiuti prodotti dai supermercati coinvolti. Inoltre il tavolo di lavoro per le GDO, in linea con quanto previsto in generale epr il Forum, è stato pensato come aperto e permanente, tale da proseguire negli anni mantenendo attivo l’impegno, da favorire la produzione di nuove soluzioni per la riduzione dei rifiuti e l’adesione di nuovi supermercati ma anche produttori locali.

2. Cittadini ecovolontari

Una delle iniziative di maggior forza rispetto alle tematiche della partecipazione della cittadinanza è stato il progetto “Ecovolontari”, ideato dall’Amministrazione Comunale e volto a creare un ponte diretto tra comunità e governo locale sui temi della riduzione dei rifiuti.

Il bando, pubblicato nel 2008, era diretto esclusivamente ai cittadini che volessero impegnarsi gratuitamente nelle attività di sensibilizzazione e comunicazione dei temi in oggetto con il pubblico. Lo scopo era quello di creare “viralità” sul tema dei rifiuti, mediante la comunicazione dal “basso” all’interno di case, condomini, uffici, scuole, vale a dire i luoghi normalmente frequentati dai cittadini coinvolti. L’idea era che un’azione di sensibilizzazione da cittadino a cittadino può risultare assai più efficace rispetto a un’informazione “istituzionale” calata dall’alto.

La risposta superò le aspettative del Comune di Trento: risposero in 140, “spalmati” su età, istruzione, professione, gruppi sociali diversi.

Per gli ecovolontari il Comune di Trento ha realizzato quindi un corso di formazione della durata di dieci ore su tutte le tematiche di interesse.

«Nel corso del 2009 il gruppo degli ecovolontari è stato attivo su numerosi fronti e in moltissime realtà. Oltre all’azione quotidiana nei luoghi di vita e di lavoro, gli ecovolontari hanno affiancato l’Amministrazione nel processo di estensione su tutto il territorio comunale del sistema di raccolta dei rifiuti “porta a porta”, partecipando a serate e punti informativi rivolti ai cittadini e seguendo sul territorio l’estensione del nuovo metodo, con consigli e affiancamento quotidiano ai cittadini.»(Comune di Trento, 2010)

La loro presenza attiva, sensibilizzando e distribuendo materiale informativo, è stata prevista anche per eventi culturali come “Festival dell’Economia”, “Feste Vigiliane” e “Fiera Fai la Cosa giusta”, oltre a tutte le “Feste del riuso” che vengono organizzate nei quartieri cittadini. Gli ecovolontari hanno anche, in parte, svolto il compito di ricettori delle istanze e degli interrogativi provenienti dalla comunità, riportandole poi al governo locale e fungendo, così, da mediatori anche nella direzione inversa.

È programmata nei prossimi mesi una nuova “campagna di reclutamento” dei cittadini ecovolontari, sia per il ripetersi e l’ampliarsi delle iniziative del Comune di Trento sulla riduzione dei rifiuti, sia per il successo che ha avuto questa pratica di mediazione nella sensibilizzazione della comunità, già di per sé ricettiva.

Questa iniziativa, naturalmente, non prevede un processo partecipato, ma fa parte del processo partecipato poiché strumento di relazione, di confronto diretto e di mediazione tra le parti in gioco.

3. Ecofeste

Il progetto delle Ecofeste è molto diffuso a livello nazionale e, nel particolare contesto triestino, è stato ideato e programmato mediante un iter partecipato a livello provinciale. Su questo territorio, ricco di gruppi rappresentativi e associazioni, vi è un fiorire continuo di iniziative pubbliche, feste, sagre e momenti conviviali nel corso dei quali vengono spesso serviti pasti a un numero considerevole di visitatori. Il progetto Ecofeste riguarda proprio l'uso delle stoviglie durante le manifestazioni di questo genere, ed è volto a sostituire i prodotti in plastica "usa e getta" non riciclabili con materiali lavabili e riutilizzabili.

Già nel 2002 era stato avviato un processo di pianificazione partecipato in collaborazione con i comitati organizzativi delle feste, al fine di avviare in via sperimentale l'uso di stoviglie lavabili.

Con il Piano di Riduzione dei Rifiuti del 2008 si è voluto dare ancora più slancio all'iniziativa, ponendo degli obiettivi di riduzione, graduale, dell'utilizzo di stoviglie in plastica da realizzare:

- sensibilizzando i comitati organizzatori sulla tematica della raccolta differenziata e sulla necessità di ridurre al minimo il ricorso a prodotti così impattanti da un punto di vista ambientale;
- finanziando l'Associazione RING, responsabile della fornitura delle stoviglie lavabili (fino a 800 coperti) e delle lavastoviglie;
- mettendo a disposizione gratuita i materiali di cui sopra per i comitati organizzatori che ne facessero richiesta.

L'utilizzo di stoviglie "usa e getta" è andato gradualmente diminuendo mentre la richiesta delle stoviglie lavabili è in costante crescita: dalle 17 manifestazioni del 2003, si è passati agli 80 interventi nel corso dell'anno 2009.

In occasione della consegna delle stoviglie, viene anche svolto un incontro informativo con i responsabili della manifestazione, per sensibilizzarli sulla riduzione dei rifiuti e sulla adozione di semplici tecniche di riduzione e di sostenibilità ambientale. Per poter usufruire del servizio messo a disposizione dall'Amministrazione comunale viene inoltre richiesto l'utilizzo di tali stoviglie per almeno il 90% del fabbisogno totale previsto.

Dal 2011 l'Associazione RING non beneficia più dei finanziamenti del Comune di Trento ed è diventata una associazione indipendente. Parallelamente vi è l'intenzione di adottare un "decalogo di buone pratiche" per l'organizzazione delle Ecofeste nel Comune di Trento, che comporta l'obbligo di adottare misure ambientalmente sostenibili per quegli Enti ed Associazioni che richiedono all'Amministrazione il patrocinio e/o l'occupazione di suolo pubblico, o in caso di concessione di contributi o sponsorizzazioni comunali. Sono incluse nelle misure da adottare anche le azioni di sensibilizzazione.

È prevista, per la realizzazione di questa intenzione, l'attivazione di un ulteriore processo partecipato mediante un tavolo di lavoro congiunto tra i diversi servizi comunali coinvolti e i soggetti organizzatori degli eventi.

• **Esiti finali**

Il Piano di Riduzione dei Rifiuti del 2008 ha visto un sforzo e un impegno congiunti da parte dell'Amministrazione locale e dei soggetti via via coinvolti nella definizione delle azioni attuative della strategia di riduzione. A questo si aggiunge la volontà politica di dare continuità a questo impegno sia verso le azioni già intraprese e sia in vista dell'individuazione di nuove iniziative e nuovi campi di azione, seguendo sempre i principi generali di riduzione dei rifiuti, di sensibilità ambientale, di coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni.

«Fondamentale sarà sempre il coinvolgimento e la sensibilizzazione di vasti settori della cittadinanza e dei principali soggetti presenti sul territorio comunale, attraverso campagne di informazione generale e puntuali su singoli argomenti. Uno strumento fondamentale sarà il sito ufficiale del Comune di Trento – rete civica – che dovrà diventare un riferimento per la sensibilizzazione e l'aggiornamento sullo stato di attuazione delle varie iniziative di riduzione messe in atto, oltre che di informazione puntuale ai cittadini.» (Comune di Trento, 2010).

• **Metodo utilizzato**

Il Comune di Trento nella definizione delle attività del Piano, gli obiettivi sono stati mutuati dalle disposizioni provinciali, ha visto l'uso di diversi strumenti sia di partecipazione vera e propria che di informazione e comunicazione pure.

Sono stati organizzati da un lato tavoli tecnici con i soggetti direttamente coinvolti nelle azioni, e campagne di sensibilizzazione anche con il supporto degli ecovolontari per informare e sollecitare la cittadinanza.

In particolare, rispetto al pubblico inteso in senso ampio, nel corso del 2009 e primi mesi del 2010 si sono svolte complessivamente 70 serate informative che hanno visto una presenza massiccia di cittadini, oltre a 180 sportelli informativi affidati a tecnici dell'Amministrazione ed ai giovani volontari, oltre all'educazione ambientale a scuola.

Tabella 10: Matrice del tipo di partecipazione nelle tre fasi principali del Piano di Riduzione dei Rifiuti rispetto all'iniziativa "Spesa Leggera".

SL	Partecipazione											
	Informativa				Consultiva				Deliberativa			
Fase	Esperti e tecnici	Autor competenti	GDO	Pubblico	Esperti e tecnici	Autor competenti	GDO	Pubblico	Esperti e tecnici	Autor competenti	GDO	Pubblico
Definizione obiettivi	x	x	x	x								
Stesura piano	x	x	x		x	x	x				x	
Decisione	x	x	x	x	x	x	x				x	

Tabella 11: Matrice del tipo di partecipazione nelle tre fasi principali del Piano di Riduzione dei Rifiuti rispetto all'iniziativa EcoVolontari.

EC	Partecipazione											
	Informativa				Consultiva				Deliberativa			
Fase	Esper ti e tecni- ci	Autor com- petenti	Eco Volon- tari	Pub- blico	Esper ti e tecni- ci	Autor com- petenti	Eco Volon- tari	Pub- blico	Esper ti e tecni- ci	Autor com- petenti	Eco Volon- tari	Pub- blico
Definizione obiettivi												
Stesura piano												
Decisione	x	x	x	x								

Tabella 12: Matrice del tipo di partecipazione nelle tre fasi principali del Piano di Riduzione dei Rifiuti rispetto all'iniziativa EcoFeste.

EF	Partecipazione											
	Informativa				Consultiva				Deliberativa			
Fase	Esper ti e tecni- ci	Autor com- petenti	Comit org. feste	Pub- blico	Esper ti e tecni- ci	Autor com- petent i	Comit org. feste	Pub- blico	Esper ti e tecni- ci	Autor com- petenti	Comit org. feste	Pub- blico
Definizione obiettivi	x	x	x	x								
Stesura piano	x	x	x	x		x	x			x	x	
Decisione	x	x	x	x		x	x					

La campagna promossa dal Comune di Trento ha avuto l'obiettivo di creare notorietà attorno alle iniziative, nono solo per sensibilizzare il pubblico cittadino ma anche per sollecitarne l'azione. Si ricorda che gli obiettivi del Piano erano recepiti dalle direttive provinciali, per cui laddove vi è stata partecipazione consultiva e deliberativa, essa ha riguardato la fase di stesura del piano nelle sue declinazioni, prevedendo il coinvolgimento fin dall'inizio degli attori direttamente interessati, poi, anche alle fasi attuative operative. Il caso degli EcoVolontari manca, di fatto, di processi di partecipazione: esso invece fa parte degli altri processi, soprattutto allo scopo di facilitare i flussi di comunicazione a due vie tra i cittadini e il governo pubblico.

Fig.10: Assi della partecipazione – Iniziative di definizione azioni del Piano di Riduzione dei Rifiuti [Adattamento da Riquier (1997)].

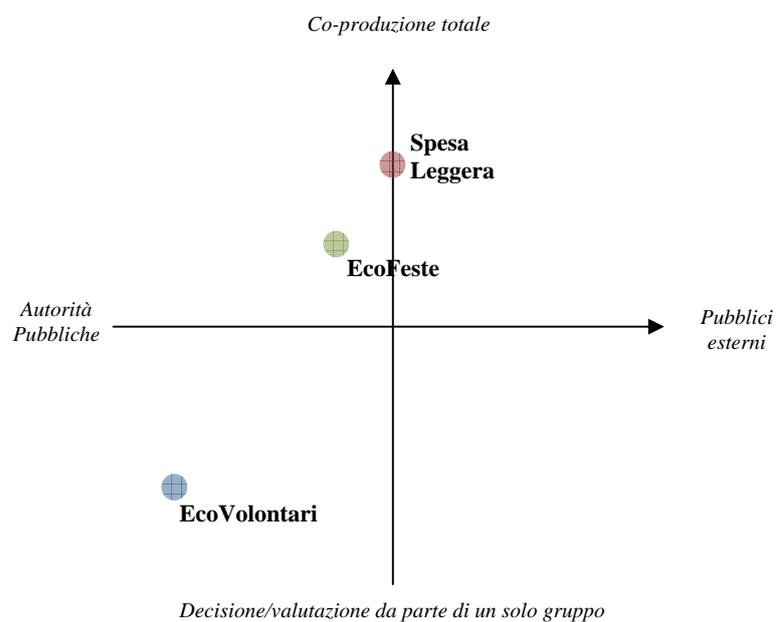


Tabella 13: Strumenti utilizzati per le iniziative analizzate del Piano di Riduzione dei Rifiuti del Comune di Trento [Elaborazione propria].

	Metodo Piano Riduzione Rifiuti Comune di Trento
Incontri tematici (Forum)	Tavoli di lavoro ristretti sono stati organizzati sia per “Spesa Libera” che per le “Ecofeste”. Vi hanno partecipato: nel primo caso, oltre ai rappresentanti del governo locale, i soggetti interessati, i rappresentanti delle catene GDO presenti sul territorio, le associazioni di commercianti e consumatori e la società responsabile del servizio rifiuti; nel secondo caso i Comitati organizzativi delle feste. Venivano condivisi gli obiettivi strategici dettati a livello provinciale e inclusi nel piano comunale e, per il raggiungimento di questi obiettivi, venivano poi discusse criticità e opportunità, e ideate soluzioni condivise.
Ecovolontari	Gli ecovolontari hanno svolto un ruolo centrale nella riuscita delle iniziative a livello di sensibilità della popolazione e collaboratività. Hanno anche assolto, in parte, ad un ruolo di mediatori tra governo e pubblico.
Metodologie negli incontri	Discussione e confronto. Condivisione criticità. Ricerca di punti di incontro e di soluzioni concrete per la realizzazione degli obiettivi.
Presentazioni pubbliche (serate informative)	Finalizzate ad informare il pubblico, a sensibilizzarlo e a promuoverne la collaborazione. Sono state anche occasioni di scambio di opinioni e di emersione di idee e soluzioni molto concrete.
Campagne pubblicitarie	Finalizzate ad informare i pubblici interessati.
Sportelli informativi	Strumentali all’informazione, ma anche alla consultazione e allo scambio di informazioni e conoscenza. Erano infatti presenziati non solo da volontari, ma anche da tecnici della Pubblica Amministrazione locale.
Tavoli informativi	Finalizzati all’informazione, alla distribuzione di materiale e alla sensibilizzazione.
Corsi o incontri di formazione	Finalizzati all’informazione, alla distribuzione di materiale e al coinvolgimento degli attori nelle fasi realizzative.
Partecipazione	Informativa, consultiva e deliberativa per il “pubblico interessato direttamente”. Informativa e in parte consultiva per il “pubblico” inteso come cittadinanza.

• Punti di forza e di debolezza

Come anticipato all’inizio dell’analisi di questo caso, il Piano di Riduzione dei Rifiuti del 2008 del Comune di Trento non è stato sottoposto a procedura di Valutazione Ambientale Strategica, pur essendo un piano di lungo periodo con evidenti ripercussioni, in questo caso positive, sull’ambiente. Ciononostante il piano è realizzato non solo integrando ma anche concretizzando in obiettivi ed iniziative il concetto di “sviluppo sostenibile”.

Si tratta di iniziative che coinvolgono direttamente il pubblico nella fase operativa, chiedendo di modificare i comportamenti quotidiani con piccole scelte che vanno dagli acquisti, all’uso della sporta, alla differenziazione dei rifiuti secondo le modalità organizzative porta a porta.

Il Comune di Trento, riconoscendo il ruolo determinante dei cittadini per la riuscita delle iniziative, ha rivolto un'attenzione particolare per la sensibilizzazione della comunità e la promozione attiva dei comportamenti responsabili. Tuttavia la popolazione non è stata coinvolta in processi decisionali, se non marginalmente.

Un fatto di successo è stata, senza dubbio, la condizione iniziale di contesto caratterizzato da un senso civico di ascolto e responsabilità che hanno permesso al Comune di scegliere anche processi non inclusivi ottenendo comunque ottimi risultati.

L'altro aspetto determinante è la presenza sul territorio di gruppi rappresentativi degli interessi, che hanno permesso al governo locale di organizzare processi partecipativi mirati, ristretti ad attori rappresentativi, e quindi più efficaci in termini di confronto e di produzione di soluzioni condivise. Le scelte nella definizione dell'impianto partecipativo sono state facilitate da una buona conoscenza del territorio e del capitale sociale, approfondito anche dalle indagini preliminari sui diversi gruppi d'interesse individuati.

• **Dinamiche delle iterazioni**

Nelle esperienze analizzate del Piano di Riduzione dei Rifiuti del Comune di Trento, ad esclusione degli EcoVolontari che non prevede ma "provoca" partecipazione, ci troviamo di fronte a delle pratiche nelle quali c'è sempre stata iterazione tra i pubblici, dialogo a due vie e co-produzione dell'iniziativa.

Quello che appare evidente è il ruolo, invece, degli EcoVolontari nell'economia della comunicazione del Piano di Riduzione, della diffusione di piccole azioni responsabili, nella sensibilizzazione e promozione delle iniziative, ma soprattutto nella mediazione tra governo locale e cittadinanza. Seppur in modo limitato, infatti, gli EcoVolontari hanno facilitato anche l'espressione di problematiche, dubbi, bisogni e idee dal pubblico, facendosi ambasciatori presso l'amministrazione locale. Nel contesto fortemente responsabilizzato e attento del territorio, la presenza di questi attori di mediazione ha contribuito alla collaborazione della popolazione e al successo delle iniziative.

Fig. 11: Modello interpretativo delle dinamiche tra gruppi di attori partecipanti al processo di redazione dell'iniziativa Spesa Leggera analizzata del Piano di Riduzione dei Rifiuti del Comune di Trento. [Elaborazione propria].

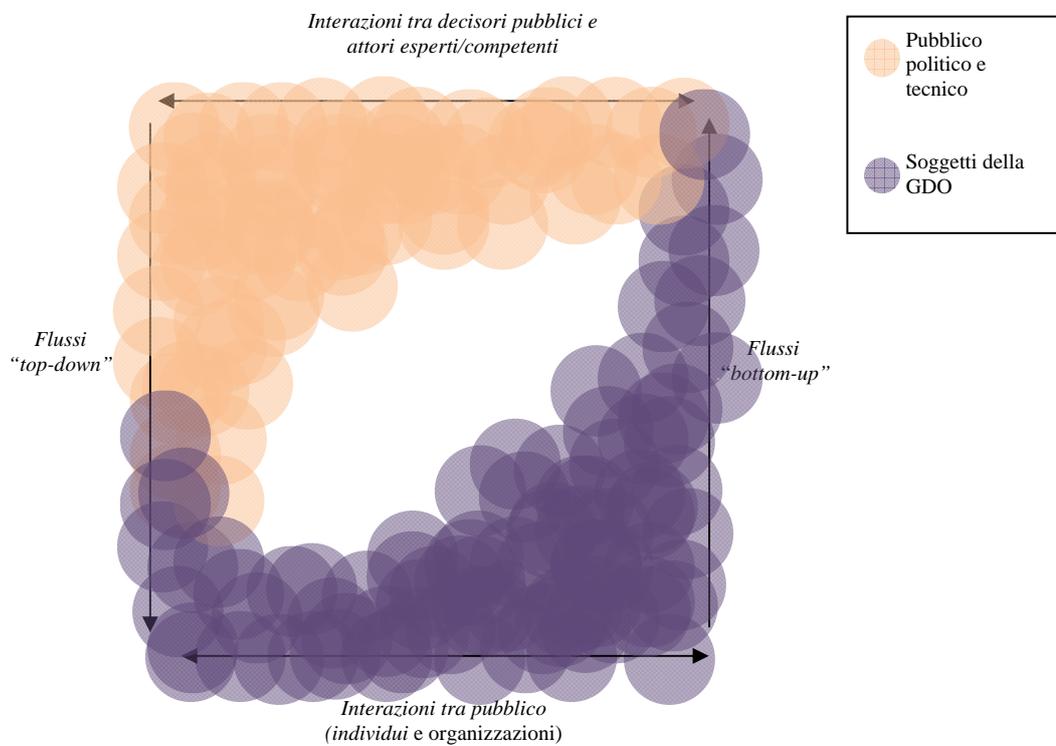


Fig. 12: Modello interpretativo delle dinamiche tra gruppi di attori partecipanti al processo di redazione dell'iniziativa EcoFeste analizzata del Piano di Riduzione dei Rifiuti del Comune di Trento. [Elaborazione propria].

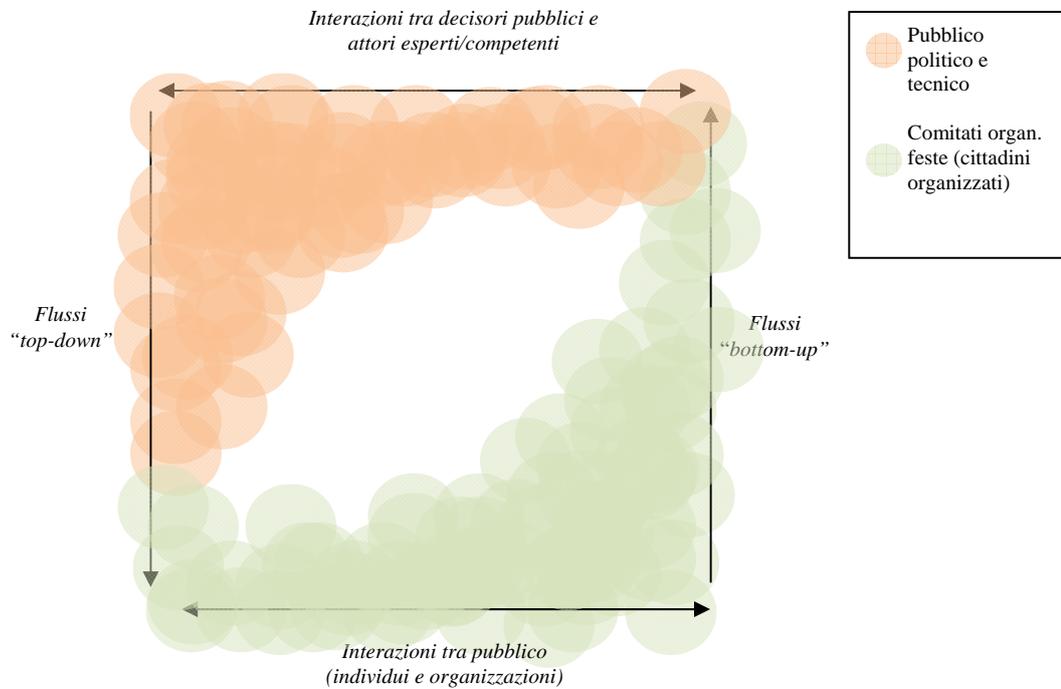
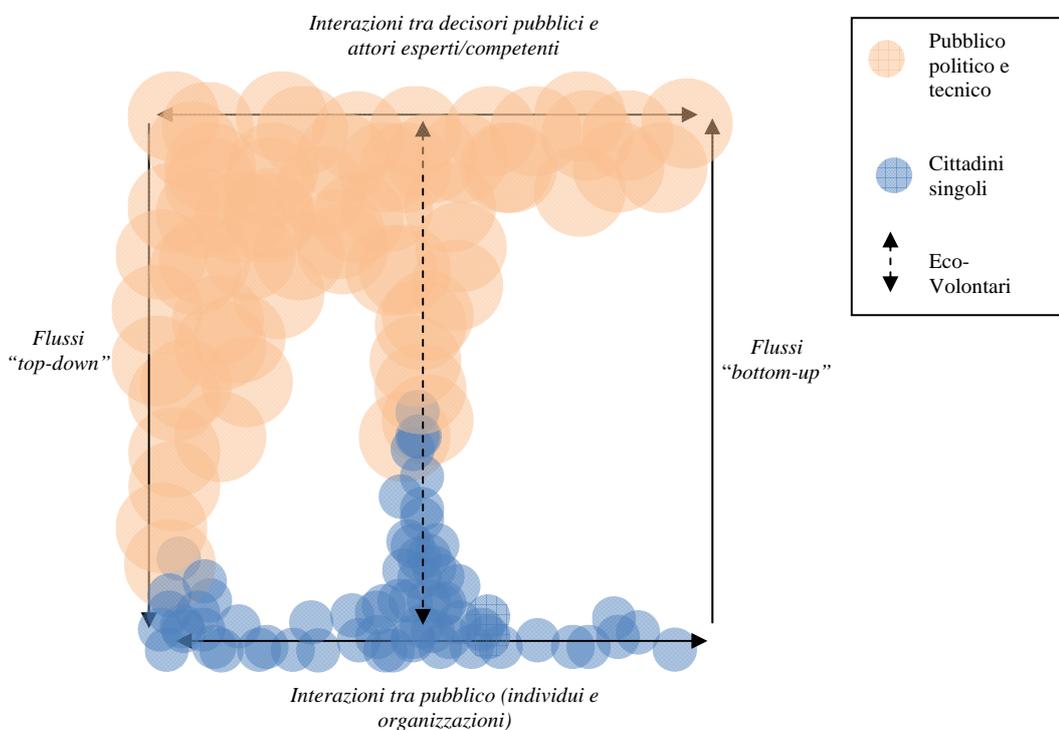


Fig. 13: Modello interpretativo delle dinamiche tra pubblico di cittadini e governo locale, facilitate dalla presenza degli EcoVolontari - Piano di Riduzione dei Rifiuti del Comune di Trento. [Elaborazione propria].



4.4 Piano di Gestione dei Rifiuti della Provincia di Caserta • Provincia di Caserta

Il Piano dei Rifiuti della Provincia di Caserta presenta una storia lunga e complessa, dovuta al susseguirsi di diverse vicende legate principalmente al governo locale, nelle quali si colloca anche un commissariamento straordinario della Regione Campania.

Proprio in quella circostanza è stato avviato il percorso di definizione del Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti (PPGR). In particolare il commissario straordinario chiese all'Università degli Studi di Napoli, Facoltà di Scienze Ambientali, di definire una proposta di Piano che fu finalizzata ad ottobre 2009.

Tuttavia, a dicembre dello stesso anno il Consiglio dei Ministri approva un decreto legge²⁰ con cui si stabilisce la cessazione dello stato di emergenza e del commissariamento straordinario in Campania a partire dal 31 dicembre 2009. Un decreto successivo²¹ predispone tutte le attività

²⁰ D.lgs del 17 dicembre 2009, n. 76.

²¹ D.lgs del 30 dicembre 2009, n. 195. Le disposizioni citate trovano attuazione nella L.R. del 26 febbraio 2010 n. 26, che regola il sistema dell'igiene ambientale nell'intero territorio della Regione Campania.

propedeutiche al transito dalla gestione straordinaria ad una ordinaria dei rifiuti nella regione. Va sottolineato che, in merito al ciclo integrato dei rifiuti, si introduce il principio della “provincializzazione” del ciclo stesso: le funzioni di programmazione della gestione dei rifiuti sono attribuite ai presidenti delle Province. Questo ha, naturalmente, un certo peso anche sui contenuti del PPGR casertano, che deve quindi delineare un ciclo integrato dei rifiuti chiuso all’interno del territorio provinciale.

Nei primi mesi del 2010 inizia, così, la fase di uscita dal commissariamento regionale, mentre la Proposta di Piano di Gestione dei Rifiuti della Provincia di Caserta, elaborata dai pubblici esperti e fatta propria dall’amministrazione provinciale, viene presentata in sala consiliare ai soggetti interessati: i rappresentanti dei 104 Comuni casertani, che contano complessivamente più di 910.000 abitanti, e circa 60 soggetti rappresentativi di interessi specifici (Enti, associazioni, comitati). In quella circostanza furono invitati i presenti, poi sollecitati con inviti mirati, alla fase di consultazione della valutazione ambientale strategica. La procedura di VAS, infatti, fu avviata a fine febbraio 2010, collocandosi fuori dall’iter di pianificazione e *ex-post*.

La VAS ha seguito poi le sue fasi predefinite dalle disposizioni normative:

- pubblicazione delle Proposte di Piano;
- elaborazione del Rapporto Preliminare di Scoping;
- pubblicazione del Rapporto Preliminare di Scoping;
- invito alle consultazioni preliminari diretto ai pubblici competenti interessati, individuati nel documento preliminare, ma aperto anche al pubblico.

Nel frattempo, però, la Regione Campania emana un documento contenente le linee guida per la procedura di VAS: è marzo 2010 e la Provincia di Caserta deve rimettere mano ai documenti prodotti per la procedura di valutazione per adeguarne i contenuti alle disposizioni della Regione. In particolare tra le modifiche apportate c’è l’estensione del periodo per la consultazione dai 30 giorni previsti inizialmente a 60 giorni previsti per legge.

Alla Provincia di Caserta giungono attraverso i canali definiti (posta tradizionale, posta elettronica e sito web) 25 osservazioni da parte delle autorità competenti: esse vengono prese in considerazione e sottoposte anche ad una analisi e valutazione separate da parte dell’Università degli Studi di Napoli, che presenta una relazione in merito (le “determinazioni”).

Viene così elaborato il Rapporto Ambientale e la sintesi non tecnica: all’interno del documento vengono integrate le osservazioni pervenute ritenute valide e spiegate le motivazioni dell’integrazione, o naturalmente della mancata integrazione delle stesse.

È in questa fase che si colloca un nuovo momento di cambiamento per la Provincia di Caserta nella quale si tengono le elezioni amministrative provinciali, vinte dal centro-destra (sempre marzo 2010).

La nuova amministrazione s’impegna subito sul fronte ambientale in generale e dei rifiuti in particolare, tanto da imbastire rapporti con soggetti del CONAI, Consorzio Nazionale Imballaggi, al fine di collaborare per la soluzione congiunta della questione della gestione e organizzazione della differenziazione dei rifiuti e dei servizi connessi. Questa iniziativa provinciale ha portato alla

produzione, sostanzialmente da parte del CONAI, di un Piano Operativo della Raccolta Differenziata per la Provincia di Caserta, presentata nei primi mesi del 2011, mentre il Piano dei Rifiuti provinciale, così come elaborato dall'Università e modificato nell'iter di valutazione, è ancora in fase di VAS.

Inoltre in questi giorni, marzo 2011, l'assessore all'ambiente della Provincia casertana presenta le sue dimissioni, mentre viene pubblicata la documentazione per l'apertura della seconda fase di consultazione della VAS del PPGR con i soggetti competenti in materia ambientale e il pubblico. Oltre al Rapporto Ambientale e alla sintesi non tecnica, in questa fase è disponibile anche il Documento di VInCA (Valutazione d'Incidenza Ambientale), per la cui elaborazione è stato affidato l'incarico ad una società esterna.

Ma la vicenda campana e le sue eventuali conseguenze sul PPGR casertano non si esauriscono qui: è stato presentato proprio in questi giorni dall'Assise Regionale della Campania un disegno di legge sul rischio sismico che prevede anche una norma volta all'abolizione del principio della provincializzazione del ciclo dei rifiuti per facilitare la gestione del problema dei rifiuti nella provincia di Napoli.

• Il metodo PPGR

Il caso del Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti casertano, è un caso emblematico poiché presenta al suo interno una serie di fattori interni ed esterni particolarmente impattanti sulla definizione e sull'evoluzione della procedura di VAS e sulla relativa questione della partecipazione dei pubblici al processo stesso.

In primis di processo è difficile parlare: manca del tutto l'aspetto dialogico nell'elaborazione del PPGR, come anche nel caso parallelo del Piano della Raccolta Differenziata per la Provincia di Caserta. In entrambi i casi la definizione del piano è stata lasciata interamente a soggetti esterni, esperti e tecnici, che hanno lavorato senza una stretta collaborazione con i pubblici decisori. La soluzione delle problematiche relative ai rifiuti è stata *in toto* attribuita alle capacità e competenze tecnico-scientifiche, secondo modalità di politica "normali" che vedono la decisione sempre più un risultato dell'interpretazione di dati, teorie e soluzioni fornite dalla scienza "normale". Riprendendo lo schema proposto da Bussi (Bussi F., 2002), questa dinamica negli iter di pianificazione sposta il baricentro tra i tre gruppi di attori influenti sulla decisione (politici, pubblico, tecnici) verso gli attori afferenti alla scienza, alla tecnologia o più in generale, al mondo degli esperti.

La mancanza di un processo di scambio in questo scenario porta all'assenza di un apprendimento reciproco tra decisori ed esperti e alla mancata formazione di un *network* che permettesse la creazione di un canale di formazione, informazione e scambio di conoscenze ed esperienze tra questi due pubblici.

In secundis la procedura di VAS è stata avviata a PPGR già elaborato: anche se sottoforma di proposta, esso si presentava completo e chiuso come un piano definitivo. Gli strumenti offerti dalla Valutazione Ambientale Strategica, quali tra gli altri l'individuazione delle alternative e la scelta condivisa di quella preferibile, risultano poco influenti se utilizzati *ex-post*, e privati della loro capacità di influire sul processo di pianificazione trasformandolo in un processo di conoscenza e di interiorizzazione del concetto, delle preoccupazioni e degli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

Questo inoltre rende poco, se non per niente, influente anche la fase delle consultazioni che, giungendo a Piano già definito, hanno verosimilmente una influenza esigua. A questo si aggiunge il dato relativo alle modalità scelte, vale a dire quelle del modello “standardizzato” italiano: da parte dell’amministrazione pubblica invito ai soggetti, pubblicazione dei documenti, ricezione passiva delle osservazioni; da parte dei pubblici, presentazione delle loro osservazioni senza confronti con pianificatori e decisori.

È importante sottolineare che vi sono stati dei tentativi da parte di gruppi d’interesse presenti sul territorio di fornire informazioni, punti di vista e soluzioni sulla questione dei rifiuti. Un esempio è la Proposta Partecipata di Gestione dei Rifiuti in Terra di Lavoro, cioè la Provincia di Caserta, redatta dal movimento Speranza Provinciale: questo movimento è nato prima come comitato di cittadini, diventando movimento politico a fine 2010. La proposta era stata elaborata in collaborazione con le associazioni ambientaliste, le organizzazioni presenti sul territorio e i cittadini, ma non sembra abbia avuto alcun esito.

Tabella 14: Matrice del tipo di partecipazione nelle due fasi realizzate del PPGR casertano. In questo caso non vi è una coincidenza con le fasi di VAS attivata a proposta già elaborata.

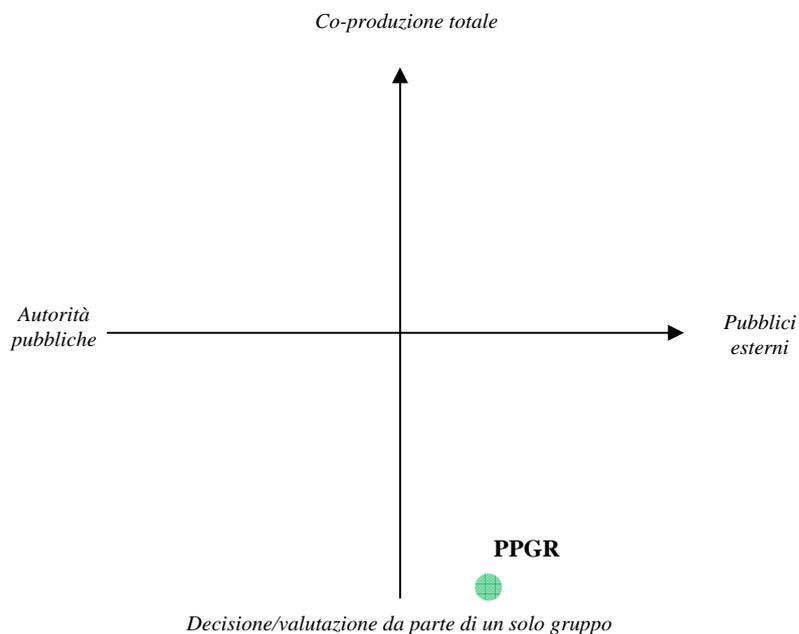
Fase	Partecipazione								
	Informativa			Consultiva			Deliberativa		
	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>
Definizione obiettivi	(x)			(x)			x		
Stesura piano	(x)	x	x	(x)	x		x		

Il PPGR della Provincia di Caserta si colloca, quindi, sulla mappa presentata sopra, in una posizione di definizione quasi univoca da parte dei pubblici esperti (anche se non di decisione, poiché la procedura di VAS è ancora in corso), con una influenza dei decisori pubblici sulla pianificazione abbastanza “blanda” e da parte degli altri pubblici esterni quasi nulla.

Tabella 15: Sintesi degli strumenti principali del PPGR.

	Metodo PPGR Prov. Caserta
Incontro-conferenza con soggetti competenti	Incontro di presentazione della Proposta di PPGR con i soggetti competenti, prima dell'avvio della VAS.
Metodologie dell'incontro	Presentazione con comunicazione principalmente uni-direzionale.
Sito Web	Finalizzato all'informazione è in fase di aggiornamento e non permette di visualizzare i documenti pubblicati per la VAS.
Selezione pubblici	Nelle consultazioni preliminari c'è stata da parte del governo locale una individuazione dei pubblici competenti interessati e un invito diretto alla presentazione di osservazioni; nella seconda fase di consultazione, che si sta aprendo e che è accessibile anche al pubblico vasto, chiunque può partecipare liberamente e volontariamente.
Partecipazione	Informativa e consultiva per i pubblici esterni, ad esclusione dei pubblici esperti che hanno elaborato la Proposta di PPGR.

Fig. 14: Assi della partecipazione – Elaborazione del PPGR della Provincia di Caserta (in corso) [Adattamento da Riquier (1997)].



- *Punti di forza e punti di debolezza*

I punti critici in questa procedura di VAS e nel precedente iter di pianificazione sono abbastanza evidenti:

– Punti critici interni:

- Proposta PPGR elaborata dall'Università degli Studi di Napoli, e non in collaborazione con;
- Procedura di VAS avviata *ex-post* anziché parallelamente alla definizione del Piano, fin dalle fasi iniziali;
- Volontà politica che non valorizza il confronto perché ritenuto causa di ulteriori conflitti e lungaggini improponibili in una condizione di emergenza;
- Volontà politica orientata verso le modalità DAD;
- Mancanza di una progettazione del processo di partecipazione di tutti i pubblici, da quelli esperti, a quelli competenti, al pubblico interessato, sia nell'iter di pianificazione che in quello di valutazione;
- Consultazioni poste in essere in modo non inclusivo, né dialogico e interattivo.

– Punti critici esterni:

- Presenza di una condizione di emergenza relativamente al tema trattato, persistente anche a conclusione del commissariamento straordinario;
- Elevata conflittualità tra i pubblici interessati sul tema;
- Speculazioni politiche.

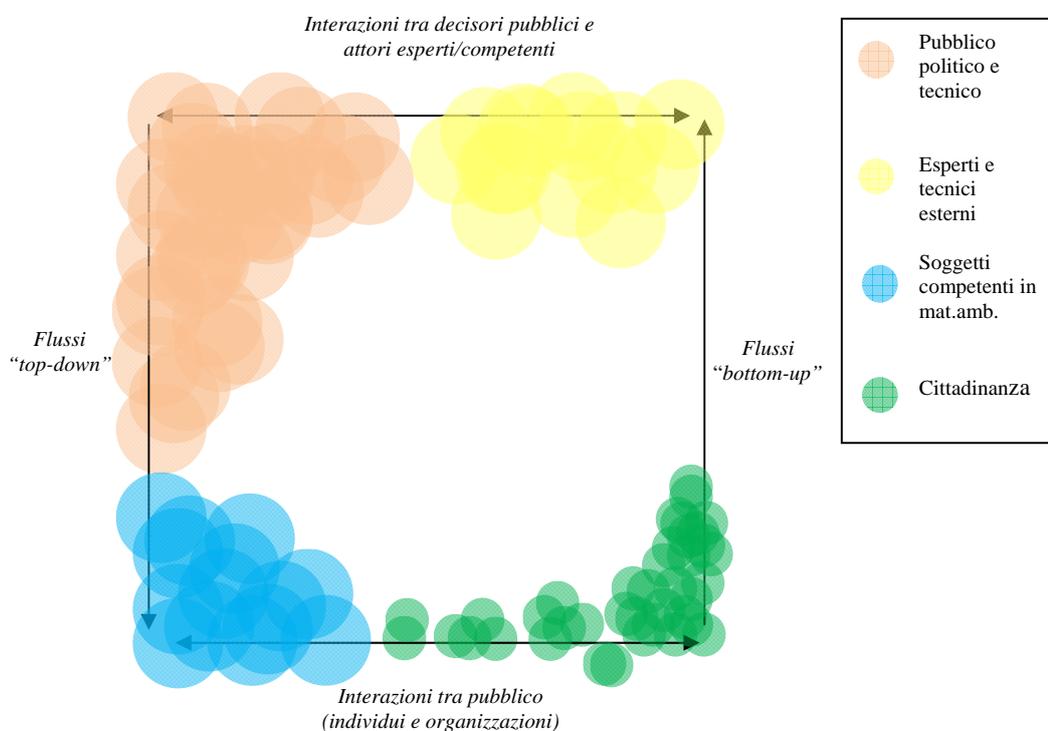
Tabella 16: Fattori negativi e positivi influenti sul processo di partecipazione nella definizione del PPGR della Provincia di Caserta [Elaborazione propria].

Fattori negativi	<i>Tipologia di fattore</i>	<i>Fattore specifico</i>
Fattori esterni al processo	Politici	Assenza di normativa in merito alla partecipazione.
		Presenza di indicazioni sulla partecipazione ancora vaghe nelle disposizioni e linee guida sulla VAS.
		Stato di emergenza nella gestione dei rifiuti della Regione Campania
	Sociali	Elevata conflittualità e oppositività di alcuni gruppi rappresentativi.
		“Senso di comunità” non radicato.
		Speculazioni politiche.
Fattori interni al processo	Politici	Volontà politica non orientata alla partecipazione.
		Posta in gioco elevata e urgenza della decisione (emergenza).
		Procedura di VAS avviata <i>ex-post</i> .
		Assenza di una pianificazione del processo di partecipazione nella VAS.
		Strumenti “passivi” posti in essere per la partecipazione: informativa e consultiva non deliberativa (nel senso di processo dialogico).
		Livello di “potere” e influenza dei contributi dei pubblici coinvolti basso.
		Livello e qualità degli scambi di conoscenze, idee e opinioni tra attori diversi basso.
	Sociali	Elevata conflittualità di alcuni gruppi rappresentativi.
		Livello e qualità degli scambi di conoscenze, idee e opinioni nullo nel caso del pubblico vasto.
Fattori positivi	<i>Tipologia di fattore</i>	<i>Fattore specifico</i>
Fattori esterni al processo	Politici	Emanazione linee guida sulla VAS.

- *Dinamica delle interazioni*

Le dinamiche che risultano dall’analisi di questa esperienza sono limitatissime: i flussi di informazioni, conoscenze, bisogni e idee sono quasi inesistenti tra tutti i pubblici coinvolti.

Fig. 16 - Modello interpretativo delle dinamiche tra governo locale, pubblico di esperti esterni, autorità competenti e cittadinanza nell'elaborazione del PPGR. [Elaborazione propria].



4.5 Piano Regione di Gestione dei Rifiuti • Regione Puglia

Il processo di pianificazione e di valutazione ambientale strategica del Piano Regione di Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) della Regione Puglia ha inizio a fine 2010 (D.G.R. del 19 ottobre 2010, n. 22/43) ed è tuttora in corso. Nasce in seguito alla Conferenza Unificata Stato-Regioni indetta all'interno del processo per il recepimento della Direttiva Europea 98/2008/CE, nella quale si sono definite le disposizioni attuative della direttiva stessa poi incluse nel D.lgs 3 dicembre 2010 n. 205 che modifica il Testo Unico ambientale: il PRGRU pugliese vuole anticipare le indicazioni contenute nel decreto riguardo ai rifiuti, con un nuovo piano che delinea le linee guida per la valorizzazione del rifiuto come materia e la creazione di un sistema economico nel territorio che permetta questa valorizzazione, chiudendo il ciclo del rifiuto all'interno della regione e cercando di ridurre il ricorso allo smaltimento in discarica.

Attualmente, infatti, la Regione Puglia esporta gran parte dei suoi rifiuti differenziati in altre regioni, in particolare la carta la cui quota è molto elevata²², ed importa per lo più rifiuti

²² La quota della carta raccolta sul totale dei rifiuti urbani differenziati nel 2010 vale quasi il 36%. Cfr. in merito http://www.rifiutiebonifica.puglia.it/rsu_puglia.php

indifferenziati da smaltire in discarica. Lo scopo del PRGRU è modificare questi flussi di rifiuti, promuovendo il recupero e la valorizzazione all'interno della regione.

Inoltre il piano precedente, PRGR approvato con decreto n.187/2005 quando ancora vi era il commissariamento nella Regione finito nel 2007, dettava una serie di obiettivi da raggiungere con scadenza nel 2010: il nuovo PRGRU vuole porsi in continuità temporale con il precedente, soffermandosi anche sull'analisi di quanto effettivamente realizzato, delle eventuali criticità emerse e delle possibili soluzioni da attuare nel nuovo piano.

Come anticipato all'inizio, la stesura del PRGRU è perfettamente integrata con la procedura di VAS: la valutazione è stata avviata insieme all'iter di pianificazione che è partito con l'elaborazione del documento di Scoping da parte del Gruppo di Lavoro al piano che, con la sua pubblicazione, ha aperto la fase delle consultazioni preliminari.

Prima di analizzare il percorso seguito, però, si vuole anticipare che l'iter del Piano ha subito nei primi mesi del 2011 un arresto dovuto alla questione della soppressione degli Ambiti Territoriali Ottimali decisa a livello nazionale con l'ultima Legge Finanziaria²³, che si è sovrapposta con la decisione di ridefinire la perimetrazione degli ATO pugliesi allo scopo di rendere più efficiente il sistema, oltre che efficace.

In Puglia, infatti, esistono ben 15 ATO, più del doppio del numero delle province, che sono sei: la mozione del Consiglio Regionale pugliese approvato il 16 novembre 2010, quindi durante il percorso di pianificazione del nuovo PRGRU, deliberava proprio il passaggio a 6 ATO, una per ogni Provincia, e la conseguente modifica entro novanta giorni il Piano di Gestione dei Rifiuti del 2005.

La compresenza di questi due indirizzi, soppressione da un lato e riduzione dall'altro, ha portato ad un periodo di stasi per il percorso di pianificazione del nuovo PRGRU, del quale non si hanno ancora notizie sulla riattivazione in seguito alla decisione sulla proroga temporale della soppressione e del passaggio di competenze degli Ambiti.

Resta, in merito, il problema dell'assenza, per molti ATO, dei relativi Piani d'Ambito, essenziali anche ai fini dell'analisi condotta nell'iter pianificatorio e valutativo, oltre che a rendere possibile un transito di competenze entro il nuovo termine stabilito (marzo 2012).

²³ La Legge Finanziaria del 26 marzo 2010 n. 42 prevede sostanzialmente l'abrogazione entro un anno delle Autorità d'ambito territoriale istituite dal D.lgs 152/2006, art.148 (Autorità d'Ambito per la gestione delle risorse idriche) e art. 201 (Autorità d'Ambito per la gestione integrata dei rifiuti urbani). Il 27 marzo 2011 era il termine fissato dalla legge trascorso il quale sarebbero state soppresse le Autorità d'Ambito Territoriale e ogni atto compiuto dalle Autorità doveva considerarsi nullo. Entro la stessa data le Regioni avrebbe dovuto attribuire con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità. Tuttavia il 2 marzo scorso è stata accolta la richiesta di slittamento di 12 mesi (viene fissato quale termine il 31 marzo 2011) per il passaggio delle funzioni dagli ATO ai nuovi soggetti individuati dalle regioni. La disposizione della Legge Finanziaria, prevedendo un termine temporale così vicino, ha di fatto provocato una serie di conseguenze, tra le quali bloccare la pianificazione locale relativa ai rifiuti in attesa di disposizioni sulle competenze. Dall'altro lato i tempi stretti avrebbero potuto determinare un vuoto normativo e gestionale per i servizi attribuiti alle Autorità d'ambito. In questo periodo le regioni dovranno attribuire con legge le funzioni esercitate sinora dalle Autorità d'ambito, mentre le ATO che non l'hanno ancora fatto devono completare l'attuazione dei loro adempimenti, anche per rendere più agevole il passaggio delle funzioni.

• **Il metodo PRGRU**

Caratteristica peculiare del piano è quello di essere stato definito fin dall’inizio “Piano partecipato”, in virtù dei momenti di confronto predisposti durante l’iter con i soggetti competenti in materia ambientale interessati (vedi tabella 17 seguente).

Tabella 17: Schema delle fasi di Piano e di VAS integrate e dei momenti di partecipazione previsti nel PRGRU pugliese [Elaborazione propria].

<i>Fase</i>	Processo di piano e di VAS	Processo di partecipazione	
<i>Orientamento e impostazione</i>	Orientamenti e valutazioni preliminari e loro valutazione di sostenibilità		
Ott - Nov 2010	Screening		
	Scoping		
		I Conferenza Programmat. di Piano (soggetti competenti in materia ambientale)	
<i>Elaborazione e redazione Piano Stralcio</i>	Definizione obiettivi generali e scenari di riferimento		
	Analisi coerenza esterna ed interna		
	Definizione obiettivi specifici e linee di azione		
	Definizione indicatori (anche ambientali)		
	Dic 2010 – Mar 2011	Definizione delle alternative	
	Stima degli effetti ambientali Confronto tra alternative, incluse quelle risultanti dalla consultazione dei Comuni		
	Redazione del Rapporto Ambientale preliminare e del Piano Stralcio	II Conferenza Programmat di Piano (soggetti competenti in materia ambientale) Marzo 2011	
<i>Consultazione Redazione Piano Definitivo e adozione</i>	Analisi, anche di sostenibilità, esiti della II Conferenza Programmatica		
	Integrazione del Rapporto Ambientale preliminare		
	Sviluppo dello scenario più idoneo	Conferenza Programmatica [elaborazione obiettivi di merito]	
	Determinazione criteri di riferimento per l’individuazione dei siti e delle misure di mitigazione/compensazione		
Apr – Lug 2011	Redazione del Rapporto Ambientale definitivo e del Piano Definitivo		
		III Conf. Programmat di Piano Luglio 2011	
	Dichiarazione di sintesi Adozione e Approvazione		
<i>Attuazione e gestione</i>	Gestione e attuazione		
	Monitoraggio Valutazione periodica		
Ago - Set 2011	Azioni correttive		

Questi incontri sono pianificati affinché si collochino a valle delle diverse fasi di consultazione, al fine di poter discutere in quella sede anche delle osservazioni presentate e dell'opportunità e modalità di integrazione delle stesse nella definizione del piano, oltre che dei contenuti specifici e delle relative "scelte" per ogni fase principale del piano e di VAS.

In particolare erano previste tre conferenze programmatiche, più una ulteriore conferenza di piano durante l'iter, aperte ai soggetti competenti in materia ambientale individuati nel documento di Scoping che presenta, tuttavia, un elenco aperto ad ulteriori integrazioni. Nelle intenzioni della Regione Puglia l'apertura sarebbe da intendersi il più ampia possibile, andando ad intercettare anche il singolo cittadino interessato che volesse partecipare ai momenti di incontro individuati nelle conferenze.

La partecipazione nel processo di Piano è pianificata quindi con queste modalità:

- Fasi di consultazione "standard", vale a dire possibilità di reperire i documenti sul sito della Regione Puglia, sul Bollettino Ufficiale e presso le sedi delle autorità responsabili e di presentare le proprie osservazioni entro un limite di tempo definito;
- Invito alle autorità competenti a presentare osservazioni;
- Conferenze Programmatiche durante tutto l'iter;
- Invito aperto a tutti a presentarsi alle Conferenze Programmatiche.

L'apertura delle conferenze a "chiunque", supportata per il primo incontro da campagne di comunicazione regionali su stampa, radio, internet e televisione, è stata fortemente voluta allo scopo di permettere la massima rappresentatività dei partecipanti al confronto, senza tuttavia predisporre degli strumenti *ad hoc* che la garantissero o quantomeno massimizzassero.

I momenti di confronto previsti nelle conferenze di fatto non presentano una forma dialogica che possa portare ad un reale processo di scambio e apprendimento tra le parti, nonché di co-produzione del piano prevista. Infatti, avendo assistito alla I Conferenza Programmatica del PRGRU tenutasi a Bari il 16 dicembre scorso, è possibile affermare che le modalità con le quali si è tenuta l'incontro non hanno permesso l'istaurarsi di flussi bi-direzionali, per diversi motivi:

- gli interventi erano già previsti in scaletta e preparati;
- gli interventi coinvolgevano solo attori "esperti" e "competenti", portatori della conoscenza legittimata e da condividere con eventuali altri attori. In particolare, in ordine di intervento:
 - l'Assessore regionale alla Qualità dell'Ambiente;
 - il Direttore di ARPA Puglia;
 - il Presidente dell'UPI Puglia;
 - il Presidente dell'API Puglia;
 - il Dirigente regionale del Servizio Ciclo dei Rifiuti e Bonifica;
 - il Direttore regionale d'Area Ambiente;
 - il Presidente DIPAR (Distretto Produttivo pugliese dell'Ambiente e del Riutilizzo);
 - il Presidente di Legambiente Puglia;
 - il Presidente AMIU Bari;

- il Vice-sindaco di Bari;
 - una imprenditrice aderente al DIPAR;
 - una ricercatrice dell'Università del Salento/CERPI;
 - il Presidente della Regione Puglia;
- molti interventi erano spesso autoreferenziali: non riguardavano, infatti, le linee d'indirizzo presenti nel documento di scoping e non hanno messo in luce la posizione dei soggetti rispetto a quanto contenuto nel documento preliminare, né nelle osservazioni eventualmente presentate;
 - ogni intervento era isolato e non finalizzato ad aprire un confronto;
 - laddove si innescava volontariamente un dibattito, esso veniva immediatamente neutralizzato dagli organizzatori al fine di evitare, evidentemente, il nascere di eventuali conflitti tra i soggetti partecipanti.

Anche il pubblico degli uditori passivi, seppur numerosi, appartenevano per lo più al gruppo dei soggetti istituzionali e competenti in materia ambientale. La rappresentazione di tutti gli interessi in gioco ricercata non si è raggiunta, mentre erano certamente rappresentati interessi ed opinioni degli *stakeholder* interessati esperti e competenti.

Di fatto la I Conferenza era riservata, da pianificazione, a questi attori specifici, e successivamente aperta al pubblico di tutti i portatori d'interesse, cosa che spiega la decisione di porre in essere una campagna mediatica locale sulla conferenza.

Va aperta, riguardo agli *stakeholder*, una breve parentesi riguardante la questione dei Comuni pugliesi: a rappresentarli come pubblico parlante in questa occasione c'era il solo Presidente dell'API. Questo pubblico è stato di fatto sotto-rappresentato se si pensa che si tratta di uno dei soggetti più interessati dalle disposizioni contenute nel Piano. Infatti, anche se le competenze in merito alla pianificazione sono degli ATO e probabilmente dal 2012 passeranno alle Province, l'attuazione operativa delle direttive con il suo carico economico-finanziario, nonché socio-ambientale per i territori che ospiteranno eventuali impianti, sarà quasi esclusivamente dei Comuni. Infatti, durante la conferenza, più volte è emersa una visione futura, spesso non positiva, del ruolo degli Enti Locali, della loro potenziale collaborazione e delle volontà politiche locali, cui si contrapponeva il bisogno di fare sistema e di condividere responsabilità e "senso della comunità"²⁴.

Va sottolineato che l'obiettivo di questo primo incontro, secondo il Gruppo di Lavoro al PRGRU e l'introduzione presente nell'invito alla conferenza, era proprio quello di massimizzare la condivisione delle linee generali e strategiche del Piano contenute nel rapporto preliminare, trasmettere a tutti i soggetti partecipanti la problematicità delle scelte cui si andava incontro per attuare tali linee guida, far crescere la consapevolezza della necessità di fare sistema e di sforzi congiunti, raccogliere tutti i contributi e in particolare quelli non allineati a queste scelte. La partecipazione degli Enti Locali poteva essere, dunque, un'occasione per attivare un processo di

²⁴ La Proposta di Partecipazione da me presentata in collaborazione con il CNR-IRPPS, nell'ambito del Master IEAT 2010-2011, al Gruppo di Lavoro al PRGRU della Regione Puglia era proprio finalizzata a fornire degli strumenti di informazione, formazione, coinvolgimento e partecipazione effettivi dei Comuni pugliesi.

confronto/incontro con questa realtà, percepita in modo piuttosto conflittuale da parte delle Istituzioni regionali e provinciali e che probabilmente ha una percezione di simile “opposizione” da parte degli altri attori politico-istituzionali più “elevati”.

In ogni caso, è evidente che già nella sua predisposizione iniziale questa conferenza era stata pensata principalmente allo scopo di comunicare, condividere informazioni, sensibilizzare, responsabilizzare e infine recepire: tutte attività uni-direzionali che non comportano un processo dialogico, di discussione e di confronto.

Tuttavia non abbiamo dati sulle opportunità effettive prodotte da questo tipo di incontro sulla creazione o rafforzamento di *network* tra i pubblici partecipanti anche a livello informale.

Tabella 18: Matrice della partecipazione nelle due fasi di piano realizzate o in corso del PRGRU pugliese, per i tre gruppi di attori principali [Elaborazione propria].

Fase	Partecipazione								
	Informativa			Consultiva			Deliberativa		
	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>	<i>Esperti e tecnici</i>	<i>Autor. competenti</i>	<i>Pubblico</i>
Definizione obiettivi	x	x	x	x			x		
Stesura piano	x	x		x	x		x		

Come anticipato, il processo di pianificazione e VAS si è fermato per i motivi sopra esposti ed è attualmente in fase di Elaborazione e Redazione del Piano Stralcio. Va aggiunto che, durante la presentazione del Piano nella I Conferenza Programmatica, l’Assessore alla Qualità dell’Ambiente ha previsto la predisposizione di aggiuntivi strumenti di negoziazione e coinvolgimento, nonché di sensibilizzazione e responsabilizzazione di tutti gli *stakeholder* interessati al Piano. In particolare il Dirigente regionale del Servizio Ciclo dei Rifiuti e Bonifica ha indicato l’implementazione dei seguenti strumenti, ad oggi non realizzata:

- creazione di un Forum online con tematiche specifiche riferite agli argomenti del Piano, che assicuri massima partecipazione, fondamentale predisposte sull’esempio delle esperienze precedenti della Regione Puglia²⁵;
- pubblicazione di tutti i documenti sul sito della Regione, inclusi gli interventi presentati durante le conferenze;
- mappatura on-line di tutti gli impianti di trattamento o smaltimento rifiuti presenti sul territorio pugliese;

²⁵ Attraverso un processo partecipato su supporto telematico, la Regione Puglia ha definito la Legge Regionale 20 giugno 2008 n.15: il forum on-line ha raccolto su temi predefiniti i contributi liberi (di “chiunque”) sul Disegno di Legge presentato nel 2007, poi analizzati, sintetizzati ed integrati nella disposizione finale. <http://pugliattiva.regione.puglia.it/web/trasparenza/index.php>

- possibilità di inviare segnalazioni su possibili impianti nuovi o tecnologicamente più avanzati rispetto a quelli che saranno presentati nelle fasi successive del Piano.

Si sottolinea ancora che l'analisi proposta riguarda solo la prima fase di quelle previste dalla procedura di VAS per il PRGRU pugliese, sintetizzata nella tabella 16 a pag. 62. Ne consegue che anche l'indagine della partecipazione e delle dinamiche prodotte, sono relative alla sola fase delle consultazioni preliminari.

Tabella 19: Strumenti di partecipazione utilizzati per il PRGRU della Regione Puglia [Elaborazione propria].

	Metodo PRGRU Puglia
Incontro - conferenza con soggetti competenti	Incontro con interventi programmati dei soggetti competenti, subito dopo le consultazioni preliminari di VAS.
Metodologie dell'incontro	Presentazione con comunicazioni uni-direzionali e senza l'avvio di un processo dialogico.
Sito Web	Finalizzato all'informazione. È prevista l'attivazione di un Forum on-line e di un servizio di segnalazione on-line aperto a tutti.
Selezione pubblici	Nelle consultazioni preliminari c'è stata da parte del governo locale una individuazione dei pubblici competenti interessati . Tuttavia le Conferenze risultano aperte a "chiunque".
Campagna di Comunicazione	Relativa alla I Conferenza, ha visto annunci radio, spot televisivi, uscite sulla stampa, banner su siti internet.
Partecipazione	Informativa e consultiva.

Tuttavia, in previsione della possibile attivazione del Forum on-line, preannunciata durante la I Conferenza Programmatica di Piano, si aggiungerà l'analisi dello scenario delle dinamiche tra gli attori ipotizzabile con l'aggiunta di questo strumento, così come già utilizzato dalla Regione Puglia: forum aperto a tutti su base volontaria, moderazione per filtrare gli interventi prima della pubblicazione, temi pre-definiti sui quali lasciare commenti, osservazioni, opinioni e idee, sintesi finale dei contributi in documenti forniti ai decisori. L'interazione tra i pubblici nelle edizioni precedenti è stata esigua e i pubblici partecipanti erano cittadini attivi/attivisti, competenti nel tema o esperti: resta aperta, per questa modalità, la questione della rappresentatività dei partecipanti al processo e, quindi, degli interessi realmente "difesi".

A scopo di puro esercizio, si unisce anche l'analisi del possibile scenario ipotizzato con l'applicazione degli strumenti proposti al Gruppo di Lavoro per il coinvolgimento dei Comuni (si veda Allegato). Infatti, durante la fase di Scoping, è stato proposto un piano di partecipazione mirato finalizzato a:

- informare in modo diretto tutti i Comuni pugliesi della pianificazione del PRGRU, della procedura di VAS e del processo attivato per la loro consultazione diretta, incluse le istruzioni per partecipare (mediante periodiche comunicazioni scritte per posta tradizionale ed elettronica inviate dalla Presidenza della Regione Puglia e dall'ANCI);

- formare le Pubbliche Amministrazioni locali sul tema dei rifiuti, mettendo a loro disposizione sull'area riservata on-line, quella cui accedono per inserire i dati relativi alla raccolta differenziata, materiale fornito da CREA/INFEA Puglia e Legambiente Puglia ed eventualmente anche inviando loro un "kit" d'ingresso alla pratica di partecipazione con le indicazioni e le informazioni necessarie (per esempio su DVD);
- promuovere ulteriori momenti di formazione, ma anche di scambio di conoscenze, dubbi, quesiti, esperienze, mediante l'attivazione di un Forum online dedicato nel quale interagiscono anche pubblici esperti e competenti, aperto sempre e nel quale periodicamente organizzare anche dei momenti di incontro virtuale tra "saperi locali" e "saperi forti" in stanze tematiche pre-definite;
- consultare tutti i 258 Comuni mediante un ciclo di questionari da somministrare con metodo CAWI, uno per ogni fase di elaborazione del piano: durante la fase di definizione degli obiettivi e degli scenari, durante quella di scelta dello scenario preferibile e di definizione dei criteri di localizzazione, mitigazione e compensazione e a fine processo di pianificazione per avere un feedback conclusivo sul Piano e sulla pratica di partecipazione;
- coinvolgere i Comuni anche nelle Conferenze Programmatiche, per esempio mediante collegamento in diretta tramite internet (teleconferenza).

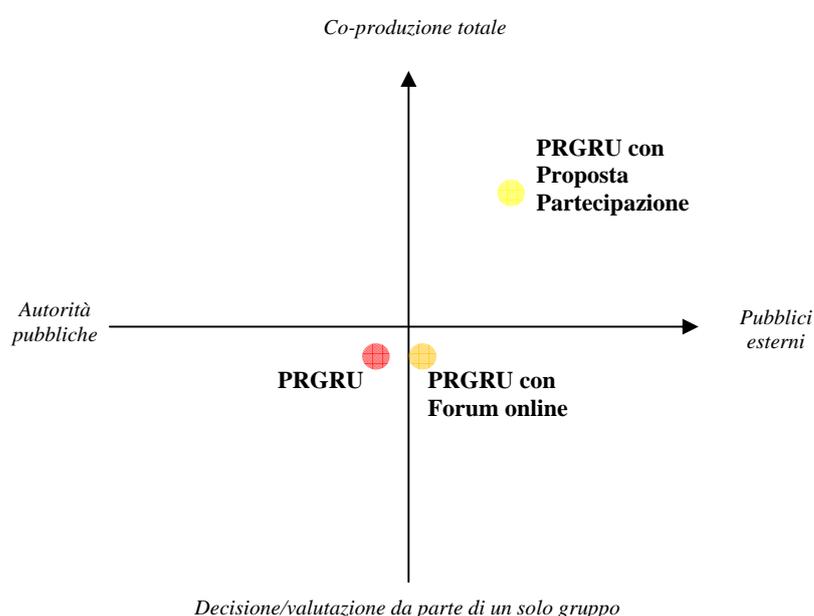
Tabella 20: Fattori negativi e positivi influenti sulle dinamiche di partecipazione alla pianificazione del PRGRU pugliese [Elaborazione propria].

Fattori negativi	<i>Tipologia di fattore</i>	<i>Fattore specifico</i>
Fattori esterni al processo	Politici	Assenza di normativa in merito alla partecipazione.
		Rischio di conflittualità con gli Enti Locali.
		Competenze degli ATO ma costi per i Comuni.
	Sociali	"Senso di comunità" non radicato. Speculazioni politiche.
Fattori interni al processo	Politici	Urgenza della decisione (vedi tempi stretti entro i quali si era deciso di finalizzare il PRGRU).
		Assenza di una pianificazione approfondita del processo di partecipazione nella VAS.
		Volontà politica orientata soprattutto alla costruzione di un consenso.
		Livello e qualità degli scambi di conoscenze, idee e opinioni tra attori diversi basso.
	Sociali	Esclusione dei Comuni dal processo di pianificazione, anche se ritenuti dei pubblici cruciali.
		Livello e qualità degli scambi di conoscenze, idee e opinioni nullo nel caso del pubblico vasto.
Fattori positivi	<i>Tipologia di fattore</i>	<i>Fattore specifico</i>
Fattori esterni al processo	Politici	Presenza di una normativa sulla trasparenza.
Fattori interni al processo	Politici	Procedura di VAS integrata nell'iter di pianificazione.
		Strumenti di partecipazione consultiva posti in essere (anche se non in senso dialogico).
		Apertura alla possibilità dell'implementazione di nuovi strumenti/processi di partecipazione.
		Riconoscimento dell'importanza della partecipazione degli <i>stakeholder</i> .

Nella tabella sopra sono elencati alcuni fattori individuati influenti sulle dinamiche di partecipazione attivate nel processo di PRGRU così com'è stato pianificato e applicato fino alla I Conferenza Programmatica. Nei due casi aggiuntivi ipotizzati, invece, si aggiungeranno altri fattori brevemente individuati nella trattazione precedente.

- *Dinamica delle interazioni*

Fig. 16: Assi della partecipazione – Redazione del PRGRU della Regione Puglia attuale (in corso), con l'attivazione del Forum online e con l'implementazione della Proposta di Partecipazione [Adattamento da Riquier (1997).].



Si è già avuto modo di sottolineare che le dinamiche tra i pubblici effettivamente coinvolti nel processo di pianificazione e VAS del PRGRU non sono caratterizzate da reali processi dialogici: tutte le azioni poste in essere, da quelle relative alla consultazione classica alla predisposizione della conferenza, sono uni-direzionali e non sono atte a creare, almeno nell'esperienza analizzata, uno scambio di conoscenze, opinioni e idee attivo, un mutuo apprendimento e un processo di integrazione e revisione delle reciproche posizioni.

Si tenta, di seguito, di ipotizzare anche come cambierebbe lo scenario di interazione tra i pubblici nelle due possibilità descritte sopra.

In particolare si vede come, con l'apertura del Forum online, nel processo di piano e VAS possano partecipare anche attori appartenenti al gruppo della collettività in senso lato. Tuttavia nei casi già realizzati dalla Regione Puglia, all'interno del forum virtuale l'interazione tra i soggetti non era molto elevata, a volte anche nulla, ed esigua era anche la possibilità di interazione tra i

cittadini e autorità competenti. In particolare, mentre c'è stato il contributo di associazioni espressamente invitate dalla Regione, non vi è stata partecipazione da parte delle università, peraltro anch'esse soggette a comunicazioni mirate allo scopo di sollecitarne la presenza attiva. Spesso la partecipazione al forum si risolveva come semplice presentazione delle proprie osservazioni e idee (tra l'altro possibile in forma ancora più ampia e libera mediante comunicazioni da inviare ad un indirizzo di posta elettronica o presso una casella postale), con l'effetto finale di "arricchire" il numero dei contributi da analizzare per la VAS del piano (e forse anche ad "appesantire" la procedura stessa).

Va, tuttavia, aggiunto che, nel caso dell'esperienza "Accorda le tue idee" erano stati utilizzati altri strumenti di partecipazione e promozione della partecipazione affiancati al forum online: cartelline-dépliant informative spedite a tutte le associazioni pugliesi iscritte agli albi regionali (circa 900), ai comuni e agli altri enti locali; tre incontri tenutisi a Bari sul tema; spot televisivo su media locale; altri 45 incontri su tutto il territorio regionale svolti secondo il modello classico dell'assemblea pubblica (Bobbio L. (a cura di), 2004).

Le dinamiche che si ipotizzano con l'aggiunta del forum online non presentano ampi spazi di scambio, apprendimento e dialogo, sia tra i soggetti appartenenti alla cittadinanza, sia tra questi e gli attori esperti o i decisori pubblici.

La predisposizione della Proposta di Partecipazione dei Comuni brevemente delineata sopra e, comunque, allegata al presente lavoro potrebbe, secondo le ipotesi fatte, portare ad un tipo di interazione maggiore tra i pubblici.

Mentre il "kit" e le diverse modalità formative sono finalizzate appunto all'informazione e formazione del pubblico, i questionari sono destinati prevalentemente a consultare i Comuni e gli Enti Locali in generale sui temi specifici e cruciali affrontati nelle diverse fasi del piano, permettendo l'espressione della propria posizione e opinione e lasciando spazio anche a contributi liberi aggiuntivi.

La possibilità di attivare un processo dialogico si ha attraverso il forum online, organizzato in modo da far partecipare tutti i pubblici e permettere lo scambio da un lato di istanze, dubbi, contestazioni e osservazioni e dall'altro di esperienze, *know-how* e conoscenze tra gli stessi pubblici locali e tra questi e gli altri attori. Un'altra occasione di dialogo e dibattito sono le conferenze già previste, se organizzate però in modo da consentire lo scontro/incontro tra i pubblici sui temi (e i relativi interessi toccati) dal piano.

Porre in essere delle pratiche di partecipazione, anche se solo consultive, con un pubblico cruciale come quello degli Enti Locali per il PRGRU, accompagnato da strumenti che permettano il mutuo apprendimento e l'interazione, seppure virtuale, tra diversi attori, può, in queste previsioni, avere un'influenza positiva sull'efficacia del processo di definizione del Piano perché può contribuire, tra le altre cose, a prevenire un potenziale conflitto e ad incoraggiare/motivare la collaborazione, peraltro indispensabile, in fase attuativa dei governi locali. Inoltre può essere uno strumento efficace per far emergere le istanze provenienti dai "destinatari finali" del Piano e cercare una soluzione condivisa prima che si creino tensioni a livello locale.

Fig. 17: Modello interpretativo delle dinamiche con le autorità competenti nella partecipazione così com'è stata svolta nella prima fase di VAS ed elaborazione del PRGRU. [Elaborazione propria].

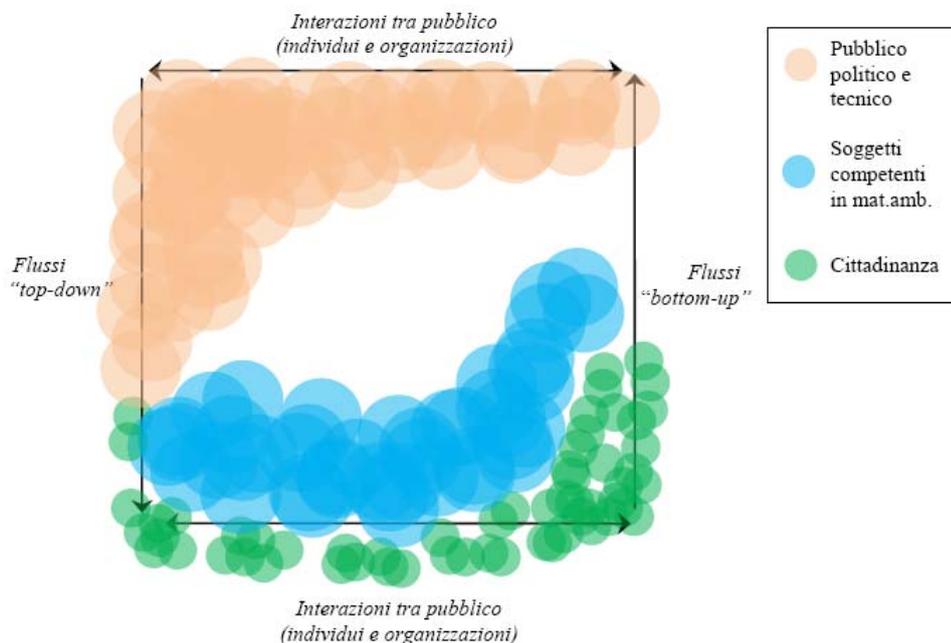


Fig. 18: Modello interpretativo delle dinamiche nel caso in cui si attivasse il Forum online per il pubblico dei cittadini durante l'elaborazione del PRGRU. [Elaborazione propria].

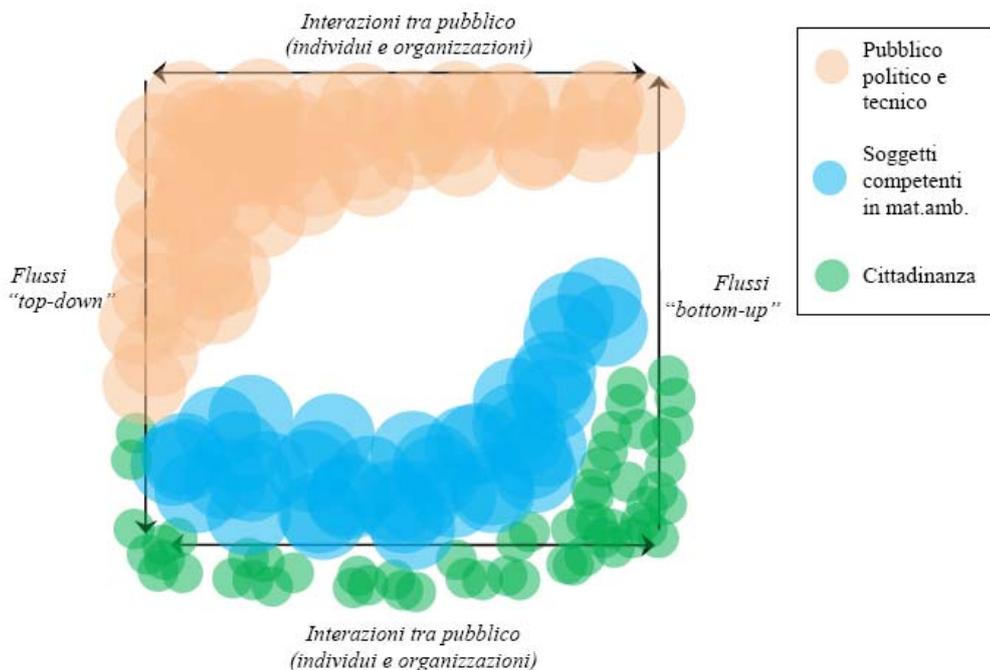
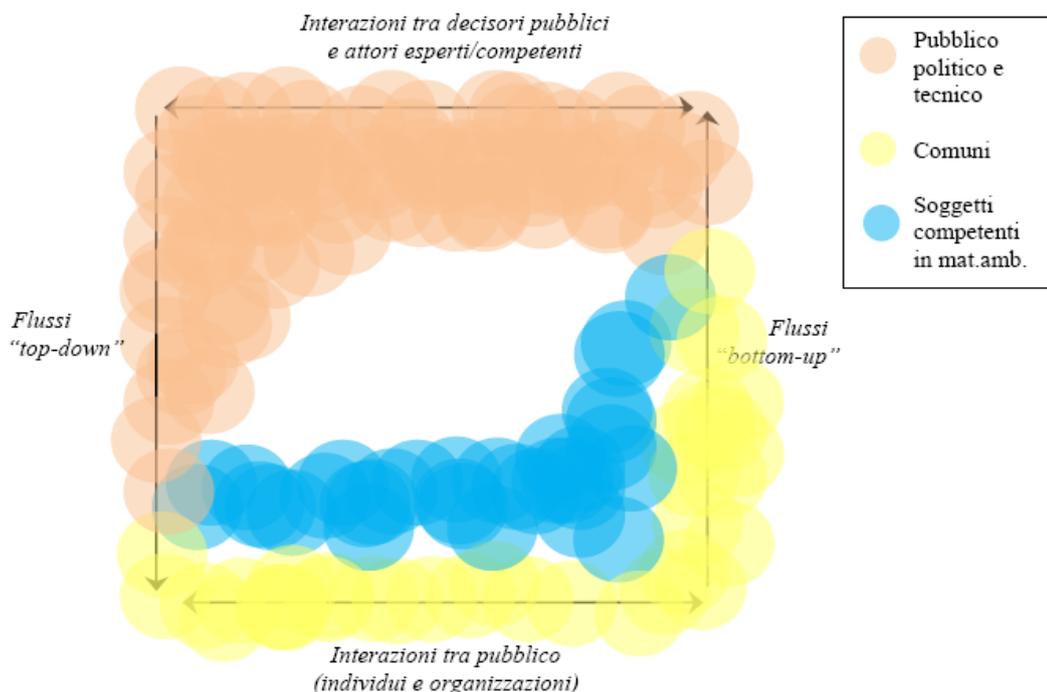


Fig. 19: Modello interpretativo delle dinamiche tra i pubblici se si attivasse il Forum riservato per Comuni e autorità competenti/tecnici e i questionati nelle diverse fasi di VAS ed elaborazione del PRGRU. [Elaborazione propria].



Naturalmente l'implementazione di un processo di questo genere, come la sua progettazione nel dettaglio e realizzazione, richiedono uno sforzo in termini di risorse economiche, umane e di tempo non indifferente. Insieme alla questione legata alla conflittualità potenziale tra le Istituzioni centrale e locale, già trattata, la necessità di tempi più lunghi e di un impegno economico-finanziario mirato per l'integrazione della partecipazione nell'iter del PRGRU ha portato alla decisione di non implementare la proposta presentata, pur se progettata in collaborazione con lo stesso Gruppo di Lavoro al Piano.

5. La partecipazione nella gestione dei rifiuti nei casi analizzati

La scelta delle esperienze qui analizzate, lungi dall'essere una rassegna esaustiva dei casi italiani o di buone pratiche, ha avuto lo scopo di indagare modalità molto diverse tra loro di applicazione di strumenti e metodologie di partecipazione alla pianificazione e valutazione ambientale strategica nella gestione dei rifiuti.

In sintesi si può notare che una partecipazione con "esercizio di potere" da parte dei pubblici coinvolti appare più fattibile quanto più il livello politico-istituzionale è locale, anche se si sono riscontrate scelte profondamente differenti nell'ambito: l'Agenda 21 Locale a Parma ha assicurato un consenso a monte del Piano Strategico, a sua volta elaborato con la stretta partecipazione dei pubblici interni; il Piano di Riduzione dei Rifiuti del Comune di Trento dimostra che risulta

maggiormente attuabile la partecipazione laddove si passa ad un contesto più concreto, fatto di azioni, progetti e iniziative puntuali; viceversa il caso del Subambito Centrale della Provincia di Varese dimostra che passando dalle linee strategiche ad una proposta di progetto la partecipazione dialogica e costruttiva non è più riuscita, vanificando gli sforzi fatti fino a quel momento.

Le differenze tra gli ultimi due casi sono dovute a diverse questioni: in parte la posta in gioco, sicuramente percepita come più gravosa per i cittadini che si sono visti collocare un impianto di trattamento dei rifiuti nel “loro giardino”, decisione che ha sollevato la loro strenua opposizione; in parte dipende anche dal diverso pubblico coinvolto, giacché nel caso del Comune di Trento, per ogni iniziativa il pubblico interessato era relativamente ristretto, quindi più facile da identificare, contattare e coinvolgere; infine anche la volontarietà dell’adesione alle proposte del Piano di Riduzione dei Rifiuti di Trento ha reso più accettabile il piano stesso, contro la decisione di collocare un impianto in una zona specifica che non ha nulla di volontario per la parte della cittadinanza che non aveva partecipato al Progetto Co.Ri. e si è sentita soggetta ad una scelta imposta; un altro punto di differenza tra i due casi, emerso durante le interviste, riguarda quello che si è definito “senso della comunità”: mentre nella zona del trentino la percezione da parte della pubblica amministrazione della cittadinanza e dei pubblici interessati è estremamente positiva (vengono definiti come responsabili, capaci di ascolto, disposti alla partecipazione e pronti al cambiamento, nonché interessati al tema della sostenibilità), nel caso del varesotto la descrizione della cittadinanza fa emergere delle carenze dal punto di vista della volontà di partecipare, dell’interesse per temi che sembrano lontani e astratti, della capacità di ascolto, dialogo e apprendimento quando invece la problematica è sentita come vicina e urgente.

Nei due casi di VAS di pianificazione “classica” della gestione dei rifiuti, entrambi in corso, ci si è trovati di fronte ad un approccio altrettanto “classico”, standard, alla partecipazione. Nel caso della Provincia di Caserta la partecipazione ha assunto un ruolo marginale per le autorità competenti e il pubblico, quest’ultimo non ancora coinvolto, a causa dell’attivazione della procedura valutativa *ex-post* rispetto alla pianificazione già avvenuta in forma di proposta da parte di pubblici esterni esperti (Università). Nel caso della Regione Puglia, pur riconoscendo l’importanza della partecipazione al punto da definire il piano “partecipato”, le iniziative poste in essere per coinvolgere i pubblici competenti in materia ambientale pur essendo potenzialmente in grado di favorire la relazione e la discussione tra gli attori, non sono stati predisposti a tal fine e, inoltre, non hanno visto il coinvolgimento di un gruppo molto importante per stesso riconoscimento del governo regionale, gli Enti Locali e i Comuni.

In questi due casi le modalità utilizzate sono quelle della consultazione, sottoforma di presentazione di osservazioni, e della conferenza senza o con scarso dibattito tra le parti.

Nonostante sia evidente la difficoltà di implementare procedure più inclusive e dialogiche di partecipazione a livelli politico-istituzionali più alti, si ritiene comunque importante riuscire a porre in essere attività di “ascolto” organizzato e di partecipazione attiva dei pubblici interessati. In altri termini la definizione di efficaci strategie di pianificazione non può, per chi scrive, prescindere da una programmazione attenta e preventiva della partecipazione intesa come processo che, quindi, promuova e permetta una partecipazione informativa/formativa, consultiva e deliberativa. Appaiono ancora una volta indispensabili:

- l’individuazione degli interessi in gioco con riferimento al piano;
- l’approfondimento della conoscenza del capitale sociale di riferimento;
- l’identificazione dei soggetti o dei gruppi portatori degli interessi individuati *ex-ante*;
- la definizione del tipo di soggetto che è più fattibile coinvolgere (singolo o delegato);
- la progettazione della comunicazione in modo che sia mirata, efficace e che presenti una forte sollecitazione/motivazione alla partecipazione, al fine di massimizzare la rappresentatività di tutti gli interessi/soggetti nel processo;
- la determinazione degli spazi della partecipazione e del “potere decisionale” attribuito ai suoi esiti;
- la progettazione degli strumenti specifici della partecipazione, dando valore alle reali possibilità di dialogo, apprendimento, relazione e decisione (coerentemente con gli impegni assunti).

6. Conclusioni

Il lavoro di indagine svolto in questi mesi presso l'Istituto di Ricerca sulla Popolazione e le Politiche Sociali del Consiglio Nazionale delle Ricerche è stato finalizzato ad esaminare la partecipazione come processo all'interno di un contesto di pianificazione strategica e di relativa valutazione nel contesto della gestione dei rifiuti, considerato paradigmatico ai fini della ricerca.

A questo scopo è stata necessaria una prima analisi della normativa sulla partecipazione nella gestione dei rifiuti, ascritta in particolare alle disposizioni previste per la procedura di VAS, che ha fatto emergere due dimensioni: quella della "partecipazione prevista" e quella della "partecipazione possibile". In particolare si è individuato nelle disposizioni della normativa in merito un territorio entro il quale generalmente si muovono le Pubbliche Amministrazioni, anziché un orientamento lungo il quale esse possano spingersi per sperimentare processi partecipativi più adatti al contesto specifico e capaci di contribuire produttivamente ad una co-produzione del piano.

Il risultato di questa prima parte della ricerca, evidenziando la frequente limitazione della partecipazione alla sola informazione e consultazione uni-direzionali, ha portato alla conclusione della necessità di un ulteriore sforzo, sia teorico che pratico, da parte delle Istituzioni nella interpretazione della Direttiva Europea con riferimento alla "questione partecipativa".

Uno dei primi elementi-chiave emersi dalla ricerca, e verso i quali è necessario un impegno superiore da parte delle autorità responsabili del piano e della VAS, è legato alla questione della scelta dei pubblici da coinvolgere. Uno strumento di efficacia della partecipazione appare essere proprio l'attenta identificazione a monte degli interessi chiamati in causa dallo specifico piano e solo di conseguenza dei soggetti interessati: l'approfondimento della conoscenza del capitale sociale di riferimento risulta indispensabile per la mappatura e identificazione degli *stakeholder* da coinvolgere. Appare una regola poco facilmente applicabile quella di consentire la partecipazione a "chiunque" per ogni piano o programma. Piuttosto l'approccio ad una partecipazione che favorisca la rappresentazione dei pubblici interessati, eventualmente anche aperta a tutto il pubblico, sembra favorire l'efficacia della partecipazione poiché presuppone una pianificazione dei processi partecipativi stessi.

Fuori da questo orientamento, invece, è emersa la tendenza a percepire negativamente (come ulteriore lungaggine burocratica) la partecipazione della VAS, oltre che spesso la VAS stessa, anche per la difficoltà a livelli decisionali più "alti" di riuscire a coinvolgere pubblici esterni senza incorrere in un "appesantimento" ulteriore della procedura per la mole di osservazioni e pareri che possono pervenire.

Un altro punto essenziale appare essere la pianificazione della partecipazione come processo dialogico oltre che decisionale. Proprio in virtù di un approfondimento di questo tema specifico si è deciso di indagare le modalità di partecipazione effettivamente realizzate nell'ambito della gestione dei rifiuti analizzando i cinque casi italiani selezionati. Lo studio di queste esperienze molto diverse tra loro è stato proprio finalizzato ad comprendere in che modo si dia peso, allo stato attuale, alla questione delle dinamiche di relazione, dei flussi di conoscenze, problematiche, soluzioni e dell'esercizio di potere e reciproca influenza e apprendimento tra i diversi pubblici.

Ne è emerso un quadro assolutamente disomogeneo sia per approcci, che per strumenti scelti, per processi realizzati e per risultati ottenuti. Quello che appare evidente da questa analisi è proprio l'importanza di una pianificazione a monte della partecipazione secondo un approccio che ne valorizzi gli aspetti dialogici (*deliberative*).

Il contributo fornito da questo lavoro è la messa a punto e applicazione di un modello di interpretazione qualitativa dei processi di partecipazione che consente di mettere in risalto una serie di aspetti legati, tra le altre cose, a:

- Scambio di conoscenze e informazioni tra “pari”;
- Capacità di creazione di *network* tra pubblici;
- Direzione e intensità dei flussi di comunicazione;
- Possibilità di scambio, confronto e dialogo tra gruppi di attori diversi;
- Ruolo centrale dei facilitatori, o comunque di soggetti in grado di mettere in relazione gruppi d'interesse tra loro distanti.

Ognuno di questi aspetti è, a sua volta, influenzato da una serie di variabili numerose ed eterogenee, che si è cercato di individuare e sintetizzare in un elenco di fattori così come sono emersi dalle analisi effettuate e che riguardano non solo il processo in sé, ma anche il contesto in cui si colloca.

In sintesi il modello è volto a dimostrare come l'efficacia della partecipazione sia legata da un lato al suo essere un processo, dall'altro alla sua attenta definizione *ex-ante*. Il primo presupposto nasce dall'evidente importanza del mutuo apprendimento degli attori, dell'opportunità insita nel confronto e nella revisione delle posizioni/interessi, della necessità di una collaborazione di tutti gli *stakeholder* per una identificazione corretta dei bisogni e delle istanze e una produzione congiunta, post-normale, del piano. Il secondo presupposto è quasi una premessa: le opportunità offerte dalla partecipazione si trasformano in punti di forza se la partecipazione è pensata e non improvvisata.

È necessario, cioè, valorizzare la necessità di identificare interessi e soggetti da coinvolgere, predisporre un “ascolto organizzato” dei pubblici interessati cercando di garantire una certa rappresentatività nell'espressione di bisogni, problematiche, soluzioni, promuovere processi il più possibile inclusivi e dialogici, sul modello esposto sopra, e favorire la formazione di *network* che consentano da un lato l'apprendimento continuo, dall'altro la creazione di un rapporto fiduciario tra le parti, ed ancora la possibilità di una costante partecipazione anche in fase di attuazione e monitoraggio del piano allo scopo di poter eventualmente modificarlo e adattarlo, anche con l'evolversi del contesto sociale, in modo condiviso.

L'esperienza diretta della presente ricerca ha permesso di far emergere, quale aspetto importante aggiuntivo a quelli sopra descritti, la necessità di una guida professionale nella predisposizione di strategie di partecipazione, soprattutto se integrate con procedure valutative. La parola “partecipazione” è infatti più che adoperata nei contesti di pianificazione e decisione, giacché si è diffusa la consapevolezza della sua importanza. Non sempre, però, è interpretata e predisposta in accordo con il suo senso vero e sfruttandone appieno tutte le sue potenzialità. La presenza di professionisti di processo e di partecipazione appare un aspetto sempre più determinante a restituire a questa parola il suo significato più verace. Un altro dato interessante è il *gap* evidenziatosi tra gli obiettivi di creazione del consenso (attribuiti come prioritari alla partecipazione) e la frequente

inadeguatezza della capacità di ascolto. Perché questo scarto si riduca o venga rimosso il ruolo dei processi partecipati appare fondamentale, se pianificati appunto come processi.

Bibliografia

Aschemann, R. (2004). *Public Participation and Consultation: The Experiences of Europe*, Austrian Institute for the Development of Environmental Assessment, materiali del corso “Strategic Environmental Assessment (SEA)” tenutosi a Beijing, China, Marzo 2004.

Bobbio, L. (2002). *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Studi Politici, Working Papers Anno 2002 n. 1, Torino.

Bobbio, L. (a cura di) (2004). *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2004.

Bussi, F. (2002). *Progettazione e valutazione con il Quadro Logico*, materiale per un seminario.

Comitato delle Regioni, Parere del 27 agosto 2010, sul tema «Migliorare le direttive VIA e VAS» [2010/C 232/07].

Commissione Europea, *Relazione della Commissione, del 14 settembre 2009, sull’“Applicazione e l’efficacia della direttiva sulla valutazione ambientale strategica (direttiva 2001/42/CE)”* [COM(2009) 469 definitivo – Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale].

Comune di Parma - Ufficio di Piano, Richard Burdett CAIRE – Urbanistica, AMBITER (2010). *Piano Strategico Strutturale Comunale-Rapporto sul Quadro Conoscitivo*, Giugno 2010.

Comune di Trento (2010). *Iniziative per la riduzione dei rifiuti nel Comune di Trento*, Giugno 2010.

European Commission, DG ENV (2009). *Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC), Final report*, April 2009.

Fidanza, A., Bertini, C. (a cura di) (2006). *Lettura critica del “recepimento” della direttiva 2001/42/CE (VAS) nel d.lgs. 152/2006, recante “Norme in materia ambientale”*, INU – Gruppo di studio VAS, Maggio 2006.

Fidanza, A., Bertini, C. (a cura di) (2006). *Lettura critica del “recepimento” della direttiva 2001/42/CE (VAS) nel d.lgs. 152/2006, recante “Norme in materia ambientale”*, INU – Gruppo di studio VAS. Maggio 2006.

Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, FISE UNIRE, Unione Nazionale Imprese Recupero (2009). *l’Italia del Riciclo 2010*. Risorsa disponibile on-line: www.fise.org - www.fondazionevilupposostenibile.org.

Funtowicz, S. O., Ravetz, J. R. (1990). *Uncertainty and Quality in Science for Policy*, Kluwer Academic Publishers, the Netherlands.

Funtowicz, S. O., Ravetz, J. R. (1999). “Post normal science: an insight now maturing”, in *Futures* n. 31 (7), pp. 641-646 Funtowicz, S. O., Ravetz, J. R. (2002). “Post-Normal Science. Science and Governance under Conditions of Complexity”, in *Environmental Preservation*, n.17, pp. 63-74).

Gazzola, P., Caramaschi, M., Fischer, T. B. (2004). “Implementing the SEA Directive in Italy: opportunities and barriers”, in *European Environment*, n.14, 188-199.

Laniado, E. (2003). *Introduzione*, in “VA Valutazione Ambientale”, n.3:21.

Ministero dell’Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare (2010). *Secondo aggiornamento del Rapporto Nazionale sull’attuazione della Convenzione di Aarhus*, Bozza per la consultazione del pubblico (26/11/2010).

Parlamento Europeo e Consiglio (2001). *Direttiva 2001/42/CE*, Lussemburgo 27 giugno 2001.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2007). *Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile, Rapporto 2007 sul Contributo degli Stati Membri – Italia*.

Progetto Co.Ri. (2007). Patto per la Partecipazione.

Regione Emilia Romagna, Servizio Comunicazione ed Educazione alla sostenibilità (2009). “Partecipare e decidere. Insieme è meglio. Una guida per amministratori e tecnici”, in *Quaderni della partecipazione*, Bologna, novembre 2009.

Riquier, G. (1997). *Stakeholders’ Participation in Public Policy Evaluation: impact on Organizational Learning*, paper presentato all’European Evaluation Society, Stoccolma.