



VERSO LA STRATEGIA NAZIONALE PER LA BIODIVERSITÀ

*Esiti del tavolo tecnico*

**STUDIO E ANALISI  
DELLE FORME DI COESISTENZA E CRITICITÀ  
TRA SVILUPPO ECONOMICO-SOCIALE  
E CONSERVAZIONE DELLA NATURA.  
IL RUOLO DEI PROCESSI PARTECIPATI**





*Ministero dell' Ambiente  
della Tutela del Territorio e del Mare*



STUDIO E ANALISI DELLE FORME DI  
COESISTENZA E CRITICITÀ  
TRA SVILUPPO ECONOMICO-SOCIALE E  
CONSERVAZIONE DELLA NATURA.  
IL RUOLO DEI PROCESSI PARTECIPATI

**Verso la Strategia Nazionale per la Biodiversità**

## **RIFERIMENTI AUTORI**

### *Autori:*

#### **Ray Lorenzo**

Esperto in progettazione partecipata - Presidente e responsabile scientifico Cooperativa ABCittà - Milano

#### **Alessio Di Giulio**

Esperto in processi partecipati e sviluppo rurale - Direttore Società ILEX - Fontecchio (AQ)

#### **Raoul Saccorotti**

Esperto in processi partecipati e progetti territoriali - Direttore Società Demo Ambiente & Territorio - Sori (GE)

#### **Mario Sartori**

Esperto in processi partecipati (in particolare relativi alla Convenzione Europea del Paesaggio) - Fondazione Rete Civica di Milano

### *Coordinamento scientifico:*

#### **Ray Lorenzo**

Cooperativa ABCittà - Milano

### *Coordinamento tecnico:*

#### **Chiara Pirovano**

Referente Ufficio Processi Partecipati WWF Italia ONLUS

## **Referaggio del documento e ringraziamenti:**

Le proposte relative alla terza parte del presente documento sono state oggetto di discussione e quindi emendate e integrate nell'ambito di un seminario tecnico a inviti organizzato a tal fine il 20 febbraio 2009, realizzato con il patrocinio della Provincia di Milano, del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane e dell'IUCN. Al seminario hanno partecipato, oltre agli autori del documento: Annalisa Bandieri, Elisa Calcaterra, Salvatore Amura, Giuseppe Bogliani, Franco Ferroni, Sonia Auzzani, Emanuele Buda, Eliot Laniado, Milena Bertacchi, Cristina Calvi, Fabio Lopez, Antonio Kaulard, Fabrizio Cassi, Domenico Nicoletti, Lucia Lancerin, Simone Cimolino, Eriuccio Nora, Marzio Marzorati, Daniele Cuizzi, Raffaella Pagano, Maria Grazia Monteni, Stefano Petrella, Davide Moretti, Stefano Pierangelini, Viola Dosi, Giuseppe Puccio, Antonello Pollutri, Marco Felisa, Paola Santeramo, Maria Antonietta Quadrelli, Gioia Gibelli, Rita Sanvittore, Stefania Ravazzi, Stefano Gussoni, Claudio Valsecchi, Walter Sancassiani, Francesco Occhiuto, Donatella Venti, Enrico Tosi, Emilio Padoa Schioppa, Maurizio Vitali, Chiara Vona, Cristian Zanelli, Guido Trivellini, Matteo Zulianello, Marina Trentin, Giuliana Gemini, Anna Crimella. A tutti loro, che hanno risposto positivamente al nostro invito e hanno partecipato al seminario fornendo contributi e valutazioni nelle sessioni dei lavori di gruppi, vanno i nostri più sentiti ringraziamenti, in particolare per aver arricchito il dibattito e il documento tramite l'apporto di esperienze significative e di qualità.

# SOMMARIO

<b>PREMESSA</b>	1
<b>1. L'IMPOSTAZIONE E I RIFERIMENTI DEL DOCUMENTO</b>	2
1.1. Introduzione: chiavi di lettura e paradigmi di riferimento	2
1.2. Cenni storici sulle politiche di conservazione della natura in relazione alla partecipazione	3
1.3. Polisemia della partecipazione... (ma non è un <i>optional</i> )	4
1.3.1. <i>I riferimenti internazionali e normativi</i>	4
1.3.2. <i>I "dilemmi" della partecipazione</i>	4
1.3.3. <i>Principi e caratteristiche dei processi partecipati</i>	5
1.3.4. <i>Dalla teoria alla pratica: i fattori condizionanti</i>	6
<b>2. INQUADRAMENTO DELLA TEMATICA: LO STATO DELL'ARTE</b>	12
2.1. Lo stato dell'arte della partecipazione in Italia: una sintetica valutazione	12
2.1.1. <i>I punti di debolezza della partecipazione nei percorsi di tutela della biodiversità</i>	13
2.2. Le potenzialità della partecipazione nelle politiche per la biodiversità e per il paesaggio	13
2.3. La Convenzione Europea del Paesaggio: un riferimento significativo	16
<b>3. SCENARI E PROPOSTE VERSO LA STRATEGIA NAZIONALE BIODIVERSITÀ</b>	18
Sezione A: Biodiversità, paesaggio e territorio	18
Sezione B: Partecipazione e biodiversità	22
Sezione C: Metodologie della partecipazione	25
<b>UNA PROPOSTA OPERATIVA: LA PARTECIPAZIONE NEI CONTESTI RURALI, LUOGHI DELLA BIODIVERSITÀ ITALIANA</b>	30
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	34



## PREMESSA

*“La partecipazione, come la democrazia, significa molte cose per molte persone. Le opportunità per la partecipazione sono a portata di mano ma solo se tutti coloro che sono coinvolti condividono una conoscenza e un linguaggio comune”.*  
(Gregory Bateson, 1972)

Il presente documento è stato realizzato nell’ambito del progetto *Verso una Strategia Nazionale per la Biodiversità: i contributi della Conservazione Ecoregionale*.

I testi qui presentati sono stati elaborati dagli Autori insieme ad altri esperti del contesto nazionale, che da numerosi anni riflette sul ruolo della partecipazione declinata nello specifico dei percorsi di tutela del territorio. Il gruppo ristretto si è riunito collegialmente ai fini dell’elaborazione coordinata del documento finale, condividendo riflessioni, testi, valutazioni e documenti bibliografici.

Il lavoro comune ha preso avvio da un documento di riferimento iniziale che è stato poi successivamente integrato in una serie di riunioni finalizzate a mettere a sistema le questioni di interesse del tavolo. Contributi, osservazioni e integrazioni al testo sono emersi dal seminario conclusivo del tavolo organizzato e promosso in collaborazione con la Provincia di Milano, il Coordinamento Agende 21 Locali e l’IUCN (Milano, 20 febbraio 2009), al quale hanno risposto positivamente all’invito alcuni dei *referee* selezionati nella fase di impostazione del lavoro.

Il primo **obiettivo** perseguito dal Tavolo mira a definire il contesto in cui si troverà ad agire la Strategia Nazionale per la Biodiversità, per quanto riguarda il ruolo e la partecipazione delle comunità locali in Italia nell’ambito della conservazione della biodiversità e della protezione del paesaggio e del territorio. Strettamente connesso al primo, il secondo obiettivo consiste nell’evidenziare in che misura e con quali modalità i processi partecipati possano rivestire un’opportunità di crescita culturale e sociale nella promozione di un’evoluzione positiva tra società umane e natura.

L’importanza del **ruolo delle comunità e degli attori locali**, oggetto di ricerca del Tavolo, risulta sottolineata<sup>1</sup> dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica (1992). La Commissione Europea nell’ambito dei documenti in merito (1998; 2006) ne sottolinea l’opportunità<sup>2</sup>, individuando nei processi partecipati misure di sostegno e trasversali ai vari assi di attuazione della Strategia Europea per la Biodiversità (insieme all’educazione e alla sensibilizzazione). Da un’analisi delle diverse Strategie adottate dai Paesi europei<sup>3</sup>, emerge inoltre come il tema della partecipazione venga considerato tra i principi di base<sup>4</sup> o comunque contemplato in qualità di diritto del pubblico che deve essere informato ma anche coinvolto di fatto nei processi decisionali<sup>5</sup>. Assumendo come riferimento tale quadro generale, il presente contributo alla Strategia Nazionale per la Biodiversità (SNB) si articola in:

- una prima parte introduttiva alla tematica, di presentazione del contesto, delle teorie di riferimento e degli strumenti inerenti la partecipazione;
- una seconda parte dedicata alla valutazione dello stato attuale della partecipazione in Italia in rapporto a biodiversità e al paesaggio e all’analisi dei punti di forza e delle criticità;
- una terza parte che, muovendo dall’analisi svolta, delinea scenari e proposte auspicabili in merito alla partecipazione nell’ambito della SNB, strutturati in una serie di obiettivi strategici e di obiettivi operativi.

Gli esperti coinvolti sono stati individuati sulla base della loro competenza, documentata attraverso pubblicazioni o partecipazione a progetti e conferenze a carattere nazionale e internazionale, ma anche sulla base della loro disponibilità alla partecipazione e al confronto.

<sup>1</sup> Cfr. Art. 1 e Art. 8, j (Nations Unies 1993).

<sup>2</sup> Si citano, ad esempio, il Traguardo n. 4, Azione 4.1.6; la Misura di sostegno 4: “Sviluppare l’educazione pubblica, la consapevolezza e la partecipazione per la biodiversità” (Piano di Azione, Commissione Europea 2006).

<sup>3</sup> Belgio, 2006; Francia, 2004; Germania, 2007; Austria, 1998; Svezia, 2006; Regno Unito, 1994; Canada, 1995.

<sup>4</sup> “The conservation of biodiversity requires the care and involvement of individuals and communities as well as Governmental processes” (tra i principi di base, Department of Environment, UK 1994, p. 17) oppure ancora “It is important to emphasize the local perspective in the process of conserving biodiversity. Success will only be possible with the participation and commitment of local farmers and forest owners, trade associations and the general public. The involvement of voluntary organizations is equally vital” (Swedish Environmental Protection Agency 2006, p. 8).

<sup>5</sup> “Le public doit avoir accès aux informations environnementales, il doit avoir le droit de participer au processus décisionnel en matière d’environnement et sa participation doit être prise en compte dans le processus décisionnel” (Direction Général Environnement - Belgique 2006, p. 26).

# 1. L'IMPOSTAZIONE E I RIFERIMENTI DEL DOCUMENTO

## 1.1. Introduzione: chiavi di lettura e paradigmi di riferimento

Nel momento in cui ci si accinga a redigere piani di gestione del paesaggio e degli ecosistemi, si presenta quasi sempre il problema della **condivisione, tra i diversi soggetti coinvolti, degli obiettivi da porsi e dei metodi** da adottare per la relativa definizione e attuazione. Una questione, questa, non marginale dato che affonda le sue radici nel confronto/scontro tra culture e linguaggi diversi piuttosto che nella sostanza dei temi posti e, non di rado, esso è la causa di conflitti più o meno aspri e viscerali. Come ricorda Silvia Scozzafava<sup>6</sup> (2005), tale problematica riguarda in primo luogo ciò che intendiamo con l'aggettivo *naturale* che "può orientare profondamente le politiche di conservazione e gestione delle risorse naturali: a seconda, infatti, del significato che si intende attribuire a questo termine, diversi sono i possibili oggetti della tutela e, conseguentemente, diverse le azioni da ritenersi *corrette* per raggiungere lo scopo".

La maggior parte degli **ambienti in Europa** e in particolar modo nel **bacino del Mediterraneo**, infatti, sono in realtà sistemi "semi-naturali", non più riconoscibili in qualità di *wilderness* e anzi frutto della coevoluzione uomo-ambiente<sup>7</sup>. La cessazione delle attività umane tradizionali su di un territorio fortemente antropizzato nei secoli come quello italiano ed europeo è in grado di comportare, dunque, ampie modificazioni ecosistemiche. In sede comunitaria si è rilevato che in numerosi siti sottoposti alla tutela della Direttiva Habitat<sup>8</sup> (1992), le specie di maggior pregio sono legate a qualche forma di gestione e pertanto di intervento umano: un esempio tipico è rappresentato dai pascoli secondari con orchidee<sup>9</sup>, le quali tendono a scomparire se il pascolamento viene meno, lasciando prendere il sopravvento a specie non caratteristiche di quegli ambienti (Biondi 2005, p. 216). Si citano inoltre le numerose *cultivar* locali<sup>10</sup> sviluppate nei secoli nelle aree rurali che costituiscono un patrimonio di diversità agricola e culturale inestimabile e che spesso oggi sopravvivono solo in spazi marginali. Tali questioni portano inoltre a interrogarsi sul confine tra naturale e non naturale e pertanto tra uomo e natura, tra società e ambienti, tra natura e cultura (cfr. Descola 2005).

Pertanto gli approcci più innovativi, contenuti in particolare nella Strategia Europea per la Biodiversità (1998, 2006) e nella Convenzione Europea del Paesaggio (C.E.P., Conseil d'Europe 2000), guardano al **paesaggio e alla sua biodiversità** non più come al mero sfondo passivo dell'azione modificatrice o conservativa dell'uomo moderno ma come a un luogo ricco di usi sovrapposti e dinamici, di significati e di relazioni che sono il frutto della plurisecolare interazione tra i diversi attori - umani e non umani - del territorio<sup>11</sup>. Un processo lento ma continuo di *prova-errore-riprova* che ha portato, nei secoli, a forgiare paesaggi diversi in risposta ai vincoli fisici, alla biodiversità degli ecosistemi, alla cultura locale e alle diverse modalità d'uso delle risorse. Economia, stili di vita, pratiche produttive e d'uso delle risorse hanno quindi contribuito, nel tempo, a conferire straordinarie peculiarità ai paesaggi e alla biodiversità dei luoghi che ci circondano, tanto da rappresentare vere e proprie espressioni dinamiche dell'*unicum* umano-naturale che li ha generati. Per questa ragione, nel presente documento si farà riferimento al paesaggio<sup>12</sup> e alla biodiversità come due chiavi di **interpretazione del territorio**, nell'intenzione di adottare un'impostazione quanto più inclusiva possibile, integrando concetti e relative discipline di afferenza, nonché di individuare soluzioni non settoriali alle problematiche complesse in gioco.

Se da un lato, peraltro, è possibile caratterizzare gli ecosistemi in maniera sufficientemente oggettiva grazie alle discipline naturalistiche, più complesso risulta stabilire la dinamica della relazione che genera determinati paesaggi: una comunità agricola, ad esempio, è ecologicamente differente da una

<sup>6</sup> Silvia Scozzafava, materiali didattici non pubblicati, per il corso "Identità, paesaggio, sviluppo locale", Riserva Naturale di Monterano (Roma), Maggio 2005 e Fontecchio (AQ), Centro di Educazione al Paesaggio, Luglio 2005.

<sup>7</sup> Non è questa la sede per affrontare i diversi gradi di complessità postulati da questa valutazione: in merito, ad esempio, a "quale biodiversità" si intenda preservare, ossia a quale scenario temporale ci si riferisce.

<sup>8</sup> Da alcune recenti ricerche risulta, ad esempio, che 33 habitat considerati prioritari ai sensi della Direttiva 92/43/CEE dipendono strettamente dall'attività agricola estensiva in Europa mentre il 25% degli habitat prioritari italiani dalla pratica agricola tradizionale (com. pers. Prof. G. Rossi, Workshop "La realizzazione dei Piani di Gestione nei SIC/ZPS", 5/02/09).

<sup>9</sup> "Praterie semi-naturali aride e facies arbustive su substrati calcarei (*Festuco-Brometea*)", codice habitat: 6210.

<sup>10</sup> A queste si legano, inoltre, le tante specie cosiddette "opportuniste" (come nel caso, ad esempio, dei fiordalisi) che fanno da corollario a specifiche coltivazioni e che contraddistinguono paesaggi culturali tipici.

<sup>11</sup> Si specifica che in questa sede si fa riferimento al concetto di "territorio" inteso in qualità di "soggetto vivente ad alta complessità, esito culturale e storico di relazioni sistemiche tra ambiente naturale, costruito e antropico" (Magnaghi 1995, p. 3).

<sup>12</sup> Molteplici sono i testi articolati intorno alla definizione del termine "paesaggio"; in questa sede, si fa riferimento in particolare all'interpretazione data da Claude Raffestin che individua nel "paesaggio", la cosiddetta "rappresentazione del territorio", in quanto "ha un valore come sorgente di identità collettiva, come sostegno della memoria storica e come finalità etica ed estetica" (Raffestin 2000, p. 29).

popolazione a carattere pastorale ed entrambe, nel tempo e attraverso una cultura specifica, danno origine a paesaggi e sistemi naturali di riferimento diversi. Adottando questa chiave di lettura, potremmo dire che, come nel caso del pastore o dell'agricoltore, così anche il turista avrà un proprio paesaggio di riferimento. Il frutto dell'interazione tra queste **diverse letture sovrapposte del paesaggio** è il materiale con cui si viene a confronto quando ci si accinge a tutelare un'area, a pianificarne gli usi, a redigere piani di sviluppo.

## 1.2. Cenni storici sulle politiche di conservazione della natura in relazione alla partecipazione

In ragione di quanto sopra esposto, al fine della conservazione di ecosistemi "semi-naturali", perlopiù diffusi nelle aree rurali e caratterizzati da elevati valori in biodiversità, risultano maggiormente efficaci **politiche proattive** rispetto a quelle puramente vincolistiche. Le politiche di conservazione della natura, d'altra parte, ricorda ancora Silvia Scozzafava (2005), a causa della loro stessa genesi storica, sono state spesso caratterizzate da un approccio limitato principalmente alla seconda tipologia.

Quando, intorno alla fine degli anni Ottanta, si cominciò a diffondere la consapevolezza che le **politiche di conservazione** articolate unicamente intorno al concetto di vincolo generavano conflitti con le comunità locali, in quanto queste percepivano di essere espropriate dei loro stessi territori, nacquero due "miti" che alimentarono speranze non realistiche. Si trattava da un lato della convinzione che si potesse **"acquisire il consenso" delle comunità locali** attraverso **campagne mono-direzionali di informazione e di "sensibilizzazione"**, adottando quasi il ruolo di "evangelizzatori" di un popolo di "pagani". È evidente, tuttavia, come ben puntualizza Peterson *et al.* (2005), che una comunità ridotta a soggetto passivo dell'altrui indottrinamento è tanto più ricettiva verso un nuovo messaggio quanto più forte e continuativo è il "volume di fuoco" di chi lo lancia. Al di là di alcuni successi superficiali nella diffusione di una cultura dell'ambiente, quindi, messaggi alquanto diversi sono stati comunicati e si sono radicati nella vita quotidiana di queste comunità a opera di centri economici ben più potenti e pervasivi nel proporre valori e riferimenti.

Il secondo "mito" portava a ritenere che adeguati **incentivi economici**, di origine prevalentemente pubblica, potessero arrivare laddove "l'acquisizione del consenso" non riusciva e che, quindi, la conservazione della biodiversità potesse attuarsi attraverso finanziamenti a pioggia. Queste politiche hanno solitamente generato, nelle **aree marginali dal punto di vista socio-economico (che spesso sono proprio quelle a maggior biodiversità)**, grandi aspettative che sono andate però non di rado frustrate quando il promesso sviluppo (ad esempio, del turismo) tardava di fronte a dinamiche globalizzanti, all'impreparazione professionale degli operatori locali o alle ristrettezze crescenti della finanza pubblica e al conseguente esaurimento dei finanziamenti. E anche in questo caso, un'adesione puramente di convenienza alle idee della conservazione si è ben presto dimostrata fallimentare nei molteplici casi in cui opportunità di sviluppo di segno opposto hanno fatto capolino con "soluzioni" a più breve termine.

Se si intende perciò perseguire il **successo delle politiche di conservazione** della biodiversità occorre che tutti gli attori in gioco, come indica anche il nuovo approccio ecoregionale promosso dal WWF Internazionale, assumano una posizione aperta e paritetica, imparando a interagire con le proprie idee e per i propri fini alla gestione sostenibile del patrimonio comune, l'ambiente. Si ritiene, infatti, che una **comunità locale**<sup>13</sup> **che abbia ritrovato la capacità di progettare il proprio futuro** includendo tutti i soggetti socio-economici che la compongono e che abbia restaurato nella propria coscienza collettiva la percezione del valore economico e culturale, dell'unicità del proprio territorio<sup>14</sup>, sia certamente più resiliente rispetto al cambiamento, in grado cioè di resistere meglio alle sirene dello sviluppo insostenibile eterodiretto e di trovare, nel confronto delle culture e degli interessi, una propria via alla gestione sostenibile del territorio (cfr. Magnaghi 2000). Adottare questa chiave interpretativa, permette anche di individuare gli aspetti fondamentali di un atteggiamento responsabile e rispettoso nei confronti delle risorse naturali, incentrato sul legame affettivo e culturale con il territorio, in cui una comunità si

<sup>13</sup> In questa sede, tra le varie definizioni di "comunità locale" disponibili in letteratura, si assume a riferimento la seguente: "Popolazione, gruppo di dimensioni ridotte, da alcune centinaia a poche decine di migliaia di membri, che vive stabilmente entro un territorio delimitato e riconosciuto come suo sia all'interno che all'esterno, non sempre dotato di un governo formalmente istituito, ma sufficientemente grande, differenziato e attrezzato da poter abbracciare tutti i principali aspetti della vita associata: lavoro, famiglia, educazione, commercio, assistenza, pratiche religiose, ricreazione, ecc.. La comunità locale è stata spesso considerata la sede privilegiata dell'agire di comunità" (Gallino 2004).

<sup>14</sup> Cfr. Art. 3 - Les Parties contractantes : a) Favorisent et encouragent une prise de conscience de l'importance de la conservation de la diversité biologique et des mesures nécessaires à cet effet [...] (Nations Unies 1993).

ricosce (Pirovano & Sartori 2008). Tali “legami”, tuttavia, sono stati spesso recisi in ragione del modello di sviluppo globalizzato attuale che conduce a un’artificializzazione progressiva, alla de-personalizzazione dei territori e quindi alla “svendita” del patrimonio naturale. Si ritiene pertanto che tali legami, con il territorio e in generale con l’altro da sé, debbano essere riannodati o rafforzati e che il complesso teorico e metodologico inerente alla partecipazione possa rappresentare un utile riferimento da declinare nell’ambito dei percorsi di tutela della biodiversità.

### 1.3. Polisemia della partecipazione... (ma non è un *optional*)

#### 1.3.1. I riferimenti internazionali e normativi

Non è la sede, questa, per illustrare in modo sistematico gli innumerevoli trattati, convenzioni e accordi internazionali ed europei che hanno sottolineato l’importanza, il valore e, a volte, l’obbligo di **assumere approcci partecipati** nell’ambito di processi di pianificazione e programmazione ambientale, territoriale e socio-economica. Questi atti e le questioni alle quali afferiscono derivano da teorie e avvenimenti con origini ormai lontane (cfr. Owens 1968; Friend & Jessop 1969; Gibson 1981; Alterman *et al.* 1984) e occupano progressivamente la scena del dibattito politico e istituzionale<sup>15</sup> in Europa e in Italia a partire dall’inizio degli anni Novanta. Il ruolo chiave della partecipazione nella definizione e nell’attuazione delle politiche, dei piani e delle azioni per la sostenibilità è del resto ormai consolidato nel contesto europeo e mondiale a partire dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 (in particolare, cfr. capitolo 28 relativo all’Agenda 21 locale<sup>16</sup>), dalla Carta di Aalborg del 1994 fino a giungere all’affermazione del pieno diritto dei cittadini a una piena ed effettiva democrazia, trasparenza e partecipazione nella gestione dell’ambiente con la Convenzione di Aarhus<sup>17</sup> del 1998 e con la Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.)<sup>18</sup> del 2001. Se prendiamo in considerazione invece la legislazione più specificamente orientata al governo delle risorse territoriali una particolare enfasi sul **ruolo della partecipazione** si rileva nell’ambito della **Direttiva sulle acque**<sup>19</sup> e, soprattutto, nella Convenzione europea del Paesaggio<sup>20</sup> (Firenze, 2000; cfr. par. 2.3).

L’approccio partecipativo con una ventaglio diversificato di impostazioni operative, metodi e strategie rappresenta un nuovo **paradigma scientifico e culturale** che investe campi diversificati e importanti<sup>21</sup> e, quindi, anche il presente caso della programmazione strategica per mantenere e sviluppare la biodiversità. Nel Piano d’Azione della Strategia Europea per la Biodiversità (2006) si rilevano infatti numerose indicazioni che promuovono la partecipazione in processi di tutela e conservazione della biodiversità.

#### 1.3.2. I “dilemmi” della partecipazione<sup>22</sup>

Attualmente, in Italia la *partecipazione* desta notevole interesse nelle professioni e nella politica, genera discussioni e pubblicazioni, mostra ampia diffusione e sperimentazione e altrettanta ambiguità. La *partecipazione*, d’altra parte, nel dibattito e nella letteratura, appare spesso evocare un concetto e il suo opposto. Dal punto di vista di alcuni esperti, essa rappresenta il metodo salvifico per una democrazia attualmente indebolita; per altri, è una “minaccia alla democrazia rappresentativa”; altri ancora ritengono

<sup>15</sup> Si veda, ad esempio, Commissione delle Comunità Europee 2001.

<sup>16</sup> Dal momento che così tanti problemi e relative soluzioni indicati dall’Agenda 21 trovano le loro radici nelle attività a livello locale, la partecipazione e la cooperazione delle amministrazioni locali rappresenta un fattore determinante nell’adempimento dei suoi obiettivi. Poiché gli enti locali rappresentano il livello di governo più vicino ai cittadini, essi giocano un ruolo vitale rispetto all’educazione, alla mobilitazione e alla responsabilizzazione del pubblico nella promozione dello sviluppo sostenibile.

<sup>17</sup> Recepita in Italia con la D.lgs 39/97 sul diritto d’accesso alle informazioni ambientali e con la L. 241/90 (accesso ai documenti amministrativi), il D.lgs 29/93 (istituzione di URP), il D.lgs. 80/98 e la L. 150/2000 sulla comunicazione pubblica; l’intero corpo normativo nazionale recepisce tuttavia solo una parte della Convenzione (in particolare la trasparenza e l’accessibilità delle informazioni) ma non l’organizzazione della partecipazione dei cittadini (artt. 6 e 7 della Convenzione).

<sup>18</sup> Recepita con il D.lgs 152/2006 e da alcune legislazioni regionali in particolare per quanto attiene la pianificazione (come la L.R. della Lombardia 12/2005).

<sup>19</sup> Direttiva 2000/60/CE, recepita con il D.lgs 152/2006, che prevede espressamente la “partecipazione pubblica”, tema al quale sono state dedicate specifiche linee guida (traduzione a cura del WWF Italia 2006).

<sup>20</sup> Recepita dal D.Lgs 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e successive modifiche ed integrazioni (D.lgs 157/2006 e 63/2008) e formalmente ratificata con la Legge 14 del 9 gennaio 2006.

<sup>21</sup> Ossia la politica, l’*organizational design* nelle imprese e nelle istituzioni, la gestione delle conoscenze (*knowledge management*), lo sviluppo sociale ed economico, le relazioni internazionali, l’educazione e la formazione, la ricerca, la pianificazione e la gestione della città e del territorio.

<sup>22</sup> Questa sezione, in alcune argomentazioni e riflessioni, si articola intorno ad alcuni estratti dell’elaborato di Luigi Bobbio (2006).

che essa sia in grado di produrre progetti migliori e innovazioni socio-culturali o, viceversa, che rinforzi lo *status quo* e che produca una banalizzazione della progettualità esperta. A volte, la *partecipazione* è considerata “radicale” e quindi a favore dei settori “emarginati” (nell’ambito del processo decisionale e non solo), della sostenibilità e dell’equità; altre volte, è valutata “conservatrice” (o, meglio, “una maschera progressista sul viso del potere”), favorendo gli interessi “forti” e il consolidamento di un sistema non equo.

Infine, l’ossimoro: la partecipazione è “manipolazione” e la partecipazione è “liberazione”. Tutto, quindi, sembra dipendere dal **significato che si conferisce al concetto**, dallo stile o dalla qualità assunti a riferimento, da quale caso-esperienza risulti oggetto di analisi e, forse e soprattutto, dall’identità storica e formativa di colui che la pratica.

Nella nostra prospettiva, la *partecipazione* è (o meglio, *dovrebbe essere*) **un processo democratico e cooperativo essenziale per poter pensare, progettare e creare comunità, città, regioni e società più sostenibili ed eque** (Lorenzo 1998). Le opportunità della partecipazione<sup>23</sup> dipendono, come sottolinea Gregory Bateson (1972), dalla conoscenza condivisa da parte di tutti gli attori in campo dei “significati” a essa attribuiti, ossia una compresione e adesione libera ai principi e agli obiettivi che la sottendono. Riteniamo, inoltre, che risulti importante conferire una particolare attenzione alla qualità operativa, e non solo “formale”, delle strategie e degli strumenti messi in campo (cfr. Parte III, Ob.Str. 6).

### 1.3.3. Principi e caratteristiche dei processi partecipati

Il concetto di partecipazione e le strategie per la sua realizzazione, come è noto, sono strettamente connesse alla **democrazia** e al relativo processo di affermazione. *Partecipare* significa prendere parte, dialogare, costruire e condividere priorità, scelte e decisioni, influire sui processi al fine della definizione di soluzioni efficaci. La *partecipazione*, sia chiaro, non è solo uno strumento al servizio della politica, in senso stretto, ossia unicamente finalizzato alla condivisione e all’attuazione delle decisioni istituzionali. La partecipazione interagisce con la **tecnica e con la scienza**, oltre a presentare risvolti notevoli in generale dal punto di vista socio-culturale.

La partecipazione non si limita a chiedere ai soggetti coinvolti “che cosa pensi?” a proposito di scelte proposte da altri. Essa mira, piuttosto, a coinvolgere correttamente *tutti gli attori interessati a vario titolo al tema in questione* nella comprensione del problema<sup>24</sup>, nell’elaborazione e nell’adozione di una soluzione, a volte, avendo riformulato e/o respinto la proposta originale. Jeff Bishop, esperto internazionale per la gestione di processi partecipati, ha elaborato la seguente definizione che assumiamo quale paradigma di riferimento in questa sede: **“la partecipazione è una forma di progettazione che implica l’associazione e l’unione di più punti di vista al fine di creare la migliore soluzione possibile in termini di piani, progetti e strategie in qualsiasi campo. Indispensabile quindi è che essa produca l’interazione tra differenti capacità, competenze ed esperienze”** (Bishop *et al.* 1994).

In questa luce, una *strategia della partecipazione* dovrebbe consistere nella creazione di spazi e di occasioni d’incontro e nella messa a disposizione di strumenti che consentano di esercitare, in maniera congrua al tema, ai contesti e alle caratteristiche dei soggetti in campo, le capacità di ascolto, impegno, attenzione, propositività, scelta e assunzione di responsabilità.

Un **obiettivo primario della partecipazione** è, quindi, quello di creare situazioni nelle quali ciascuno possa esprimersi ed esercitare la propria specifica competenza e possa trovare occasioni di arricchimento nella interazione con gli altri e con l’ambiente fisico e sociale. In questo senso, un processo di partecipazione “ben riuscito” è un processo di **apprendimento reciproco** e rappresenta un’importante occasione per aumentare e rinsaldare il **capitale sociale**<sup>25</sup> (cfr. Bagnasco 1999; Coleman

<sup>23</sup> Numerose esperienze consolidate in Italia e soprattutto all’estero dimostrano che le opportunità e i benefici della partecipazione sono molteplici, cfr. ad esempio: Comune di Roma (2001) oppure i casi studi presentati nell’ambito delle “Linee Guida per la partecipazione” promosse dalla Regione Umbria (2003).

<sup>24</sup> Per quanto riguarda “la preventiva e paziente costruzione di una definizione condivisa del problema da trattare” (Morisi M., com. pers. “Partecipazione e governo del territorio”, presentata nell’ambito della Biennale del Paesaggio, Firenze, 14 novembre 2008) si rimanda al saggio di Paolo Fareri (1998).

<sup>25</sup> Tale concetto necessita di essere distinto dal *capitale umano* che si riferisce piuttosto alle proprietà e alle capacità sommate dei singoli individui; il cosiddetto *social capital* pone l’accento sulle connessioni tra gli individui (Putman 2004). È la somma integrata delle istituzioni e delle norme, che danno forma alla qualità e alla quantità delle interazioni sociali e, al contempo, la somma sinergica delle connessioni attive tra persone: le reti sociali, le norme di reciprocità e di fiducia, la comprensione reciproca, i valori e i comportamenti condivisi che legano i membri di una comunità tra di loro e con il loro territorio e che rendono possibili azioni cooperative e integrate per il futuro.

1990) di una comunità locale e, nel tempo, di una società nel suo complesso (cfr. Parte III, Ob. Oper. 9.1).

L'accento viene posto qui sulla **collaborazione e sulla cooperazione**. La partecipazione, dunque, non mira alla soddisfazione di aspettative egoistiche e individuali, ma al raggiungimento di **obiettivi collettivi (il bene comune)** che si risolvono in un vantaggio reciproco per gli individui che partecipano, per la comunità e per l'ambiente (Lyndon 1979). Al fine dell'affermazione e del perseguimento di questi valori e obiettivi - e per non rischiare di rimanere solo "una bella teoria" - un qualsiasi processo di partecipazione, e soprattutto quelli applicati alle pianificazioni complesse, **richiede tempo, impegno, competenze multiple, un contesto politico-amministrativo disponibile e risorse**.

Più che un "metodo", la gestione di processi partecipati richiede quello che Giovanni Michelacci ha definito una "delicata operosità" (Michelacci 2002). La lingua greca, infatti, opera una differenza tra *methodos* e *odos*. Mentre il *methodos* è il percorso più breve utilizzato dal sapere scientifico, *l'odos* indica la "strada" o il "cammino umano". La nostra proposta sceglie la seconda *via*.

**La partecipazione genuina propone un cammino** - ponderato, *riflessivo* e durevole nel tempo - composto di processi di accompagnamento e comunicazione sociale, di progettazione partecipata e reciproco apprendimento di conoscenze, competenze e valori che garantiscono la sostenibilità dei risultati. L'obiettivo di avviare un processo che faciliti le persone a investire la propria identità nello spazio, al fine non solo di migliorare la sostenibilità e la qualità degli insediamenti e del territorio ma, soprattutto, di ricostruire le indebolite relazioni e *comunità locali*, necessita quindi di un'attenzione minuta e scrupolosa alle **percezioni, esigenze, atteggiamenti e relazioni degli individui e dei gruppi a diverse scale**: quella della casa / famiglia, quella della piazza / vicinato, quella del villaggio / città, quella dell'area vasta - senza dimenticare quelle nelle, e tra, le professioni, categorie e istituzioni.

In sintesi, si elencano di seguito alcuni presupposti (Lorenzo & Vannucci 2004) di un processo di partecipazione:

- la condivisione, a partire dalle fasi iniziali, della natura, dei limiti e dello scopo del processo;
- l'adattabilità di tempi, modi e strumenti alle caratteristiche culturali, individuali e professionali dei soggetti coinvolti e del contesto in cui si svolge il processo;
- la valorizzazione di tutte le capacità e le risorse in campo;
- il sistematico, in itinere, coinvolgimento dei partecipanti nell'analisi dei risultati.

Chi gestisce e chi aderisce a un processo partecipativo dovrebbe, tra l'altro:

- conoscere le "regole del gioco", avendo chiaro lo scopo e i limiti del progetto in questione;
- avere la possibilità e la volontà di informarsi per disporre di un quadro preciso della situazione;
- avere accesso ai mezzi di comunicazione e saperli utilizzare;
- saper promuovere azioni basate sulla progettualità;
- saper costruire alleanze;
- tener conto di diversi punti di vista e ricondurli a una sintesi condivisa;
- saper prefigurare gli ostacoli, prendere decisioni e operare scelte.

#### 1.3.4. Dalla teoria alla pratica: i fattori condizionanti

Nei paragrafi precedenti è stata brevemente presentata una "bella fotografia" della partecipazione come *dovrebbe* essere. I malintesi e i conflitti a proposito dei suoi significati, valori, benefici e costi, ci informano che molteplici variabili necessitano di essere approfondite. Le difficoltà emergono quando è necessario calare i principi in contesti e iniziative reali: iniziative con obiettivi specifici e contesti con storie, caratteristiche ambientali e socioculturali, risorse e problemi, capacità tecniche e politico-amministrative particolari e diversificate. Al fine di affrontare, in termini efficaci, l'applicazione di una strategia di partecipazione che coinvolga attivamente la comunità locale (e non solo) è necessario e utile considerare alcuni *fattori* che hanno condizionato, condizionano e continueranno a determinare l'esito delle nostre intenzioni. Le considerazioni qui offerte informano le successive proposte operative relative alla gestione della tematica (cfr. Parte III).

## Fattore n. 1: Gli strumenti, le norme e gli incentivi a disposizione

La partecipazione si svolge in contesti politici con leggi, norme e strumenti che possono facilitare o impedire il suo svolgimento. In Italia, dagli anni Novanta in poi, si sono progressivamente affermati alcuni nuovi principi nella conduzione dell'attività amministrativa<sup>26</sup> e programmatica che hanno comportato importanti riflessi sui diritti dei cittadini e sulle procedure della Pubblica Amministrazione e, soprattutto, per quanto riguarda la *governance*, coinvolgendo una pluralità di enti, organizzazioni, portatori d'interesse a diversi livelli. In questo quadro, nascono numerosi strumenti<sup>27</sup> e leggi negli ambiti delle pianificazioni territoriali, ambientali, economiche e sociali, che prevedono o, comunque, favoriscono un grado sempre crescente di partecipazione della collettività, di **partenariato** tra soggetti pubblici e privati, di **sussidiarietà** tra i diversi livelli di governo del territorio. Tra i vari strumenti, è interessante sottolineare che in alcune realtà locali si è affermato il concetto e la prassi di *piano strategico*<sup>28</sup>, strumento volontario di costruzione e di condivisione di uno scenario futuro della città e/o del territorio di area vasta.

Specifico al nostro caso risulta l'introduzione di riferimenti alla partecipazione nell'ambito dei **processi di pianificazione e progettazione territoriale**, fatto questo che costituisce un elemento facilitante (in quanto offre un'incentivazione istituzionale) e come tale richiede scelte e azioni di lungo periodo da attuare a livello sia di governo centrale sia nell'amministrazione locale. Per quanto concerne le azioni da intraprendere in particolare a livello di governo nazionale si fa riferimento qui a una ricerca non pubblicata realizzata da Alessandro Balducci (1997) per conto del Ministero dei Lavori Pubblici riguardante lo *Studio preliminare per la definizione di linee guida per le amministrazioni locali sull'introduzione di forme di partecipazione attiva dei cittadini alla costruzione di piani e di progetti urbani*. In questo documento gli obiettivi ritenuti determinanti per guidare l'azione di governo sono così presentati: "(a) la **legittimazione** dei metodi partecipativi come strumento efficace nella realizzazione di processi di pianificazione e progettazione urbana; (b) la **destinazione di risorse dedicate** alla promozione della partecipazione nelle amministrazioni locali; (c) l'incentivazione a utilizzare metodi partecipativi e ad aumentarne il grado di diffusione". Si segnala, infine, che, per prima, la Regione Toscana ha recentemente adottato una legge volta all'individuazione di regole e forme della partecipazione dei cittadini alle principali scelte pubbliche (Legge Regionale 69 del 27 dicembre 2007). Troppo complesso e prematuro sarebbe qui analizzare nel dettaglio questo dettato normativo<sup>29</sup> e i suoi effetti. Ci si limita qui a sottolineare che questa legge ha il pregio di mettere a disposizione degli enti locali risorse economiche, conoscenze, opportunità formative e strumenti di valutazione che fanno sperare per l'evoluzione di una partecipazione efficace negli anni futuri.

## Fattore n. 2: Le barriere nell'ambito delle "culture" amministrative e tecniche attuali

Una delle barriere più persistenti alla partecipazione deriva dall'idea diffusa che professionisti ed esperti, che politici e amministratori sappiano "più e meglio degli altri". Si nota, spesso, la paura da parte di molti di una perdita reale del proprio "potere". Si ritiene, invece, che con la partecipazione anche le competenze in oggetto possano risultare valorizzate nelle loro specificità. È tuttavia richiesto di rendere patrimonio comune tale bagaglio culturale, confrontandolo con altri saperi "laici" e soprattutto *locali*: nascono così nuove conoscenze e innovative *combinazioni di saperi* (cfr. Parte III, Ob. Strat. 2).

Occorre, tuttavia, constatare che in Italia permangono alcune modalità di pensiero e di azione nelle prassi in questi settori che rendono difficile l'affermazione di approcci partecipati<sup>30</sup>. Ad esempio, il sistema amministrativo italiano resta, a parere di molti<sup>31</sup>, "uno dei più burocratizzati e più lontano dal

<sup>26</sup> Ad esempio, nella normativa relativa al decentramento e alla trasparenza e nelle cosiddetta legge "Bassanini".

<sup>27</sup> Si elencano di seguito alcuni esempi: l'istituzione delle Circoscrizioni comunali; i piani urbanistici e le relative pianificazioni settoriali; la già citata Valutazione d'Impatto Ambientale; i cosiddetti programmi complessi: Programmi di Recupero Urbano, Contratti di Quartiere, Programmi di Iniziativa Comunitaria Urban, Programmi di Recupero Urbano e di Sviluppo Sostenibile del Territorio; i piani degli spostamenti casa-lavoro; la Valutazione Ambientale Strategica; i piani per l'infanzia e l'adolescenza; il piano territoriale degli orari; il piano di zona per i servizi sociali, etc.

<sup>28</sup> Questo passaggio connota l'intenzione di superare la dicotomia tra norme e obiettivi conducendo dal PRG al *Piano Strategico*, il quale ha la caratteristica di essere uno strumento di tipo processuale, che fissa le finalità, definisce le risorse e attiva gli attori inserendoli in una scena strutturata di tipo partecipato (Lorenzo & Vannucci 2004). In questo quadro, si inseriscono le riflessioni e i progressi verso una strategia per la conservazione e per lo sviluppo della biodiversità di cui questa pubblicazione è parte integrante.

<sup>29</sup> A una prima lettura, ad esempio, la legge sembrerebbe privilegiare l'aspetto "politico" della partecipazione e in minor misura quello socioculturale e quello tecnico.

<sup>30</sup> Vedi, a titolo comparativo, il capitolo introduttivo del saggio di Donatella Venti *et al.* (2003) in cui vengono discusse le particolarità della realtà statunitense.

<sup>31</sup> "Gli uffici tecnici, generalmente, sono funzionalmente formalistici e chiusi, la mentalità standard dei funzionari e dei professionisti (anche

mondo della vita” (Paba & Giusti 1996, p. 40). Un primo passo finalizzato a invertire questa tendenza sarebbe l’assunzione nella Pubblica Amministrazione (e nelle professioni) di un diverso modello organizzativo, non più “a compartimenti stagni” tra i suoi diversi settori, ma fortemente trasversale, integrato e interdisciplinare<sup>32</sup>. Una trasformazione profonda della cultura tecnico-amministrativa (cfr. Parte III, Ob. Strat. 4), d’altra parte, richiede tempo e non può essere prodotta da una prescrizione<sup>33</sup>. Rispetto alla pianificazione territoriale, un altro ostacolo alla partecipazione è costituito dalla logica razionale e tecnocratica che connota l’azione di una larga parte dei tecnici degli enti locali e privati (nel nostro caso specifico, questa osservazione potrebbe essere riferita agli esperti e agli scienziati della biodiversità).

Il dibattito, molto approfondito, riguardante l’esigenza di nuove professionalità nell’ambito delle discipline della pianificazione e programmazione territoriale è antico e si articola su posizioni che partendo da teorie formulate nel mondo anglosassone sono poi state sviluppate e arricchite nel nostro Paese (Balducci 1991). In alternativa al ruolo tecnico “tradizionale”, sono recentemente emerse tre figure *metaforiche* le quali meglio integrano con approcci partecipativi i vari campi della pianificazione e progettazione: il pianificatore *riflessivo*, il pianificatore *comunicativo* e il pianificatore *pro-attivo* (si rimanda alla bibliografia specifica per gli approfondimenti: Schon 1983; Forester 1989; Francis 1999). Per garantire la disponibilità di queste figure *essenziali alla partecipazione* è necessario predisporre opportunità e risorse per la formazione universitaria e l’adeguato aggiornamento professionale insieme con esperienze provviste di un adeguato accompagnamento (cfr. Parte III, Ob. Strat. 5).

### Fattore n. 3: I livelli della partecipazione

Si è evidenziato, nei paragrafi precedenti, che esiste ancora una notevole aleatorietà intorno al termine *partecipazione*. Alla fine degli anni Sessanta, l’urbanista Sherry Arnstein aveva tracciato un modello (*La scala della partecipazione*, 1969) in cui dimostrava che spesso quello che veniva definito “partecipazione” (soprattutto da parte delle Istituzioni) non corrispondeva al significato corretto. Successivamente, altri Autori hanno rivisitato questo modello interpretativo ed elaborato altre versioni più consone a una concezione moderna basata sulle evoluzioni tecnico-culturali e socio-politiche in questo campo.

La *scala della partecipazione* rappresenta uno schema<sup>34</sup> (cfr. box n. 1) che consente di sviluppare un pensiero analitico intorno alla partecipazione attraverso un elenco descrittivo dei relativi “livelli” di adozione. Tale modello va interpretato come un *continuum*: procedendo per livelli crescenti (da 0 a 5), cambiano l’equilibrio dei ruoli e le modalità d’interazione tra chi detiene dal principio il controllo sul processo (e sulle decisioni) e gli attori che invece non sono sempre necessariamente considerati parte attiva del percorso. Si rammenta che nel caso in cui si intenda “progredire” per i livelli, tutti gli stadi di coinvolgimento sono applicabili a seconda dei contesti e degli obiettivi e che tutti quelli “inferiori” (escluso il livello “0” della “non partecipazione”, da evitare sempre) dovrebbero essere inclusi in quelli più “elevati” sulla scala della partecipazione.

#### **Box n. 1 – La “Scala della partecipazione”**

**0. Non partecipazione** - Strategia politica definita secondo il modello DAD (*decidi-annuncia-difendi*). Tutti i parametri fondamentali del processo (obiettivi, mezzi, piano operativo) sono stabiliti a priori. Il decisore agisce secondo meccanismi o percorsi amministrativi che tendono a escludere l’introduzione di altri interessi nell’arena partecipativa.

privati) è orientata sulle norme, sulle leggi e sulle procedure amministrative” (Paba & Giusti 1996).

<sup>32</sup> La complessità e la difficoltà di questa proposta derivano dall’interazione cooperativa tra i numerosi attori istituzionali e della società civile a diversi livelli, con competenze specialistiche e con storie, culture e obiettivi diversificati.

<sup>33</sup> Deve essere infatti frutto dell’azione combinata di numerosi fattori tra cui: incentivi a livello di governo centrale, conoscenza e confronto con realtà italiane e straniere nell’ambito di networks istituzionali e culturali, sperimentazione attraverso progetti pilota, acquisizione di nuove competenze e naturalmente l’introduzione di linee d’indirizzo e di modelli procedurali maggiormente orientati alla partecipazione (Balducci 1997).

<sup>34</sup> La scala qui presentata è frutto dell’integrazione di diverse elaborazioni (in particolare: Bishop *et al.* 1994; Comune di Roma 2001; Arnstein 1969) ed è utilizzata dalla Cooperativa ABCittà nell’ambito di materiali informativi e formativi.

**1. Informazione**<sup>35</sup> - Chi controlla il processo comunica ai cittadini quello che verrà realizzato, presentando il progetto o piano, i tempi, ecc. Si effettua in un momento o su temi rispetto ai quali non sono possibili modifiche ma facilita la comprensione dell'intervento.

Comunque, in tutti i casi, la diffusione e circolazione delle informazioni è una componente fondamentale e basilare di qualsiasi approccio inclusivo. L'accesso e lo scambio di informazioni fornisce al processo la risorsa che permette di creare una condivisione del patrimonio conoscitivo e quindi la costruzione di un comune livello di dialogo. L'informazione, sul lungo periodo, genera apprendimento. Quando l'informazione non è completa e trasparente spesso genera conflitti.

**2. Consultazione** - Chi controlla il processo decide e comunica un certo numero di opzioni e ascolta il *feedback*. Il processo può assumere numerose forme a seconda del margine di intervento ammesso. È necessario garantire che la soluzione finale (il progetto o piano) tenga conto del *feedback*. Prevede l'integrazione al processo di scambio di informazione strutturata, cioè l'interazione strutturata su un tema o un problema specifico. Scambio di informazione bidirezionale e spesso multidirezionale. È necessario definire un quadro conoscitivo del problema<sup>36</sup> e del contesto decisionale.

**3. Coinvolgimento (decidere insieme)** - Chi controlla il processo facilita il contributo dei soggetti interessati, crea occasioni per l'espressione di nuove e diverse idee e per la costruzione di opzioni, permette di contribuire alle decisioni che riguardano le strategie di sviluppo e all'individuazione di priorità. Porta con sé come ipotesi operativa quella del partenariato tra tutti gli attori che hanno delle risorse da mettere in gioco. Mette in campo le idee di "una costruzione sociale" del piano e del progetto.

**4. Coinvolgimento attivo (agire insieme)** - I diversi soggetti interessati, dopo aver "deciso insieme", costituiscono una partenariato per realizzare un'azione comune, intraprendono in maniera intersettoriale e concertata iniziative, piccole e grandi, nella direzione degli obiettivi condivisi. È un reale avvicinamento al concetto di *empowerment*, cioè di acquisizione di significativo potere d'influire sulla trasformazione da parte di chi ne era originariamente privo per mancanza di accesso alle decisioni, risorse finanziarie, informazioni, possibilità di espressione, comunicazione.

**5. Appoggio a iniziative locali** - Chi controlla aiuta i soggetti territoriali a "realizzare quello che hanno deciso insieme" in un sistema organizzativo e coerente di assistenza tecnica, incentivi, finanziamenti diretti e/o indiretti, ecc. Prevede idealmente il controllo diretto da parte degli attori, attuali e/o futuri di tutte le fasi di ideazione, progettazione, produzione e gestione della trasformazione e dei suoi esiti.

In tutti i processi di partecipazione, una volta effettuata l'analisi del contesto locale (cfr. Parte III, Ob. Oper. 3.3) e delle risorse disponibili all'interno dell'Amministrazione proponente, è preferibile scegliere il livello (o meglio, i livelli) di partecipazione che si intendono perseguire<sup>37</sup>.

#### Fattore n. 4: Chi partecipa? i numeri e la rappresentatività degli attori

Alcune delle ambiguità in merito al valore, ai problemi e ai risultati della partecipazione si basano sulle preoccupazioni, in parte legittime, relative a questioni di rappresentatività, responsabilità e democrazia all'interno di processi di coinvolgimento delle comunità locali in ambiti decisionali e/o di pianificazione. La prima perplessità riguarda il numero di partecipanti a questi processi. La letteratura sulla partecipazione e le indicazioni nelle Direttive e Convenzioni Europee propongono un processo partecipato "inclusivo"<sup>38</sup> e "rappresentativo". I sostenitori della *democrazia partecipativa* evocano la partecipazione di *tutti i cittadini*: certamente un obiettivo complesso e spesso assai difficile da conseguire. Solo raramente<sup>39</sup> nell'ambito delle numerose esperienze realizzate finora si riscontra un'alta

<sup>35</sup> In questa sede, sebbene "l'informazione" rivesta un ruolo cruciale nel processo partecipativo, questo primo livello della scala della partecipazione sarà solo brevemente trattato in quanto oggetto precipuo del tavolo di lavoro n. 2 del progetto *Verso la strategia nazionale per la biodiversità*.

<sup>36</sup> Cfr. Fareri (1998).

<sup>37</sup> Nell'ambito di una ricerca promossa dal Comune di Roma (2001, citando Wilcox 1994) sono emerse alcune importanti riflessioni sulle diverse tipologie di approccio e alcune indicazioni su quali potrebbero essere le condizioni adeguate o proibitive per l'applicazione di ciascuno dei livelli di coinvolgimento della comunità locale nei processi di pianificazione, programmazione o progettazione territoriale.

<sup>38</sup> Per ciò che concerne la definizione e il dibattito in merito al concetto di "inclusività" si rimanda all'interessante saggio di Stefania Ravazzi (2006).

<sup>39</sup> A titolo esemplificativo, si cita un caso ritenuto tra i "primati numerici", gestito da ABCittà, che ha fatto registrare, nell'ambito

percentuale della popolazione locale realmente partecipante a processi pubblici decisionali e progettuali. Alcuni studiosi propongono a questo proposito che la partecipazione sia particolarmente importante per la costruzione della cosiddetta "cittadinanza attiva"<sup>40</sup> e che quindi costituisca un catalizzatore in tal senso. Si segnala che risulta, comunque, senza dubbio importante coinvolgere non solo gli attori che sono direttamente interessati<sup>41</sup> alla questione in discussione (ad esempio, un'associazione ambientalista, se il tema riguarda la biodiversità) ma anche quelli che direttamente o indirettamente potrebbero risultare *toccati* dalle decisioni in merito, oppure che sono potenzialmente coinvolgibili<sup>42</sup>. A tal fine risulta importante definire nelle fasi preliminari del processo la cosiddetta *analisi degli attori* (cfr. box n. 2) e/o i *profili di comunità* (cfr. Parte III, Ob. Oper. 6.1). Il coinvolgimento della cittadinanza in maniera ampia, inclusiva e rappresentativa, è chiaro, costituisce un obiettivo a lungo termine, verso il quale tendere. In ordine a questa finalità, si accenna di seguito a una selezione di strategie e tecniche organizzativo – comunicative utili per avvicinarsi a un numero maggiore e/o idoneo di partecipanti:

- metodo *Porta aperta*: è un approccio molto praticato e consiste nell'*aprire* i momenti partecipativi a tutti quelli che desiderano assistere (ad esempio, tramite assemblee pubbliche);
- metodo del *Microcosmo*: si realizza una partecipazione che possa rappresentare in modo significativo l'intera gamma delle posizioni e degli interessi che gravitano attorno al tema in questione. Se non disponibili, un soggetto esterno genera attraverso l'*outreach*<sup>43</sup> la composizione del gruppo desiderata.
- coinvolgimento di fasce specifiche della popolazione, ad esempio, nel caso dei bambini: oltre il valore che la partecipazione riveste per i bambini stessi, si è verificato che un coinvolgimento diffuso di questi soggetti può essere molto efficace nel catalizzare la partecipazione di altri attori (genitori, abitanti dei quartieri studiati, amministratori, ecc.)<sup>44</sup>.

Un'ultima osservazione sull'argomento: si ritiene che con buona probabilità non sono i "numeri" che garantiscono l'inclusività ma, piuttosto, la rappresentatività delle diversità di un determinato territorio.

#### Fattore n. 5: Criticità dell'intervento

Fino a pochi anni fa, sussisteva una diffusa e negativa convinzione da parte delle Pubbliche Amministrazioni e dei professionisti, ossia, che la partecipazione fosse accettabile solo quando concerneva aspetti limitati e marginali (per esempio, "la piantumazione di alcuni alberi" o "la scelta del colore degli infissi")<sup>45</sup>. Recentemente, l'attenzione si è spostata sui costi della partecipazione e/o della "non partecipazione" nella pianificazione e nella realizzazione di grandi opere o di programmi strategici e con pertinenza su territori vasti: sovra-comunali, regionali e a livello internazionale<sup>46</sup>. Occorre anche

---

del'elaborazione del PIR (Piano Integrato di Recupero) per Castelluccio di Norcia (PG) nel 2004, la media di 50 partecipanti in sei workshop. Tale cifra appare notevole, in considerazione del fatto che il borgo presenta una popolazione stabile stimata intorno a 80 abitanti.

<sup>40</sup> "Il processo partecipativo deve consentire di avviare processi di trasformazione di produttori alienati e atomizzati, consumatori passivi, appendici della democrazia televisiva, in cittadinanza attiva in grado di associarsi per la gestione e la produzione dei beni comuni, di decidere sul futuro delle città, di ricomporre le figure di produttore, abitante e consumatore ricostruendo identità comunitarie e relazioni sociali capaci di autogoverno e di pensare collettivamente il futuro e di praticarlo" (Magnaghi 2006, p. 4).

<sup>41</sup> Luigi Bobbio (2006, p.4) a questo proposito sottolinea il rischio di dare spazio solo "ai punti di vista organizzati e togliere ogni *chance* di partecipazione agli interessi che non riescono esprimersi in forma associativa".

<sup>42</sup> "La Strategia Nazionale per la Biodiversità del Belgio recita ad esempio così: "*Public doit être compris au sens large du terme; il englobe les individus et leurs associations, organisations ou groupes ainsi que les gouvernements, les autorités régionales et locales et les professionnels. La participation à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique environnementale doit être ouverte au public en général, même là où il n'est pas directement ou juridiquement concerné*" (Direction Général Environnement - Belgique 2006, p. 26).

<sup>43</sup> In questo caso, la strategia consta nella ricerca dell'opinione e della partecipazione soprattutto dei soggetti che, di solito, non vengono interpellati. L'informazione decentrata e la creazione di "punti di ascolto" sul territorio sono possibili strumenti specifici (cfr. Bobbio 2006).

<sup>44</sup> Ad esempio, nel 2007, la partecipazione della cittadinanza all'elaborazione del Piano Sociale del Comune di Correggio (RE) è risultata fortemente incrementata dai laboratori scolastici attivati intorno al tema. Le consultazioni pubbliche hanno fatto registrare oltre 150 adulti e 100 ragazzi che hanno dialogato ed elaborato proposte, in seguito, assunte dall'Amministrazione. Cfr., anche, l'estesa documentazione relativa alla Campagna Nazionale del WWF "La Riconquista della Città".

<sup>45</sup> Ne è un esempio esplicativo l'avvenuta manipolazione da parte di alcune Amministrazioni della "progettazione partecipata dei bambini" che, nonostante la vastissima diffusione di iniziative ha portato a poche realizzazioni e quasi mai si è trasformata in coinvolgimento efficace su temi più ampi (PRG, opere pubbliche importanti, ecc.). Il caso del Piano Sociale Comunale di Correggio (RE) citato precedentemente è una felice eccezione in cui i giovani cittadini hanno avuto la possibilità di partecipare a processi a "scala urbana" e di dimostrare l'efficacia del proprio ruolo.

<sup>46</sup> Il Caso della TAV in Val di Susa è, senza dubbio, l'esempio più noto e, per questo, significativo. Per ciò che attiene lo specifico tema dei conflitti ambientali si rimanda ai lavori svolti dall'*Osservatorio Gestione conflitti ambientali e territoriali*, promosso dalla Società Avanzi e dall'Istituto per la Ricerca Sociale (<http://www.confliitambientali.it>).

segnalare che molti cittadini possono confondere la partecipazione con la protesta (cfr. “effetto NIMBY”<sup>47</sup>). Sebbene la protesta, in assenza di volontà politiche che diano spazio alla partecipazione, possa ritenersi legittima e in grado di costruire reti di comunità (ne è un esempio la “rete dei comitati”), si sottolinea il rischio di limitarsi a costruire un fronte di negazione, poco utile a un reale cambiamento. Accanto alla protesta, occorre la volontà e la maturità della società civile nel produrre proposte<sup>48</sup>. L'intenzione di informare i cittadini sugli impatti, positivi e negativi delle grandi opere costituisce un elemento decisivo per facilitare l'accettazione di nuovi interventi (cfr. Parte III, Ob. Oper. 3.3), costituendo al contempo uno strumento per contrastare l'inerzia delle Amministrazioni nel prendere decisioni che rischiano di essere impopolari.

## **Box n. 2 – L'analisi degli attori**

Prima di avviare il processo partecipativo, occorre condurre l'*analisi degli attori*, ossia di coloro (individui o istituzioni) che sono interessati dal problema, direttamente o indirettamente, positivamente o negativamente, in base ai probabili effetti che l'intervento può produrre sul contesto territoriale in cui è inserito. Le seguenti domande costituiscono un'utile guida in merito.

- Chi è responsabile o chi ha causato il problema (o posto la questione)?
- Chi nella comunità è direttamente influenzato dal problema?
- Chi interno, vicino o esterno alla comunità è indirettamente influenzato dal problema?
- Chi può subire effetti positivi o negativi dipendenti dal problema o dalla risoluzione del problema stesso?
- A chi sta a cuore il problema al punto da essere coinvolto o da fornire aiuto in merito?
- Chi sono i “senza voce” per i quali è necessario prevedere una speciale attenzione?
- Chi sono i rappresentanti di coloro che verosimilmente saranno influenzati?
- Chi può avere lo stesso problema in altre comunità o paesi?
- Chi può essere interessato a conoscere il problema?
- Chi è responsabile nel monitorare/regolamentare il problema?
- Chi ha la possibilità di fornire ciò che è utile al processo decisionale?
- Chi ha potere sui soggetti che presentano l'opportunità di fornire utili contributi al processo decisionale?
- Chi sono i potenziali oppositori?
- Chi potrebbe trarre beneficio dal mantenimento dello stato attuale?
- Chi verosimilmente si potrebbe mobilitare a favore o contro l'iniziativa?
- Chi potrebbe contribuire con risorse finanziarie e tecniche?
- Quali comportamenti è necessario cambiare affinché l'iniziativa abbia successo?”

*(The Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe 1996, p. 57)*

<sup>47</sup> NIMBY è l'acronimo di *Not in my backyard* (“Non nel mio giardino”) e si riferisce all'atteggiamento di protesta organizzata contro opere di “interesse pubblico”, pur riconosciute utili e/o necessarie (seppur a scala “extra locale”) – discariche, centrali elettriche, grandi opere di trasporto, ecc. - ma che abbiano, o si tema producano, impatti negativi sul territorio di realizzazione.

<sup>48</sup> La storia della partecipazione urbana negli USA ha seguito questo iter, dalle proteste degli anni Sessanta alla graduale strutturazione di occasioni, opportunità e strumenti che facilitano l'espressione e l'assunzione di valutazioni e proposte da parte dei cittadini, senza nulla togliere al ruolo della protesta (Venti *et al.* 2003).

## 2. INQUADRAMENTO DELLA TEMATICA: LO STATO DELL'ARTE

### 2.1. Lo stato dell'arte della partecipazione in Italia: una sintetica valutazione

A fronte dei numerosi strumenti citati nei paragrafi precedenti, si ritiene che attualmente, in Italia, i cittadini e le comunità locali **concorrano in misura decisamente modesta** alla definizione e all'attuazione delle norme, dei piani e dei progetti per la tutela<sup>49</sup> della biodiversità e del paesaggio.

Ciò non equivale ad affermare che non vi sia alcun effetto dell'interazione tra la società civile e le autorità locali, territoriali o nazionali. Rappresentano infatti **forme significative di influenza della cittadinanza sulle politiche pubbliche** a valenza territoriale e sui piani/progetti che incidono sulle risorse ambientali:

- il pronunciamento dei soggetti organizzati richiesto formalmente nelle procedure consultive delle Pubbliche Amministrazioni<sup>50</sup> (o espresso *motu proprio*);
- la contrapposizione organizzata e conflittuale a decisioni di natura pubblica (espressa attraverso manifestazioni, raccolte di firme o referendum) e le istanze, proposte e proteste sul governo dell'ambiente e del territorio veicolate tramite la rete di Internet (esemplificativo e' il caso dello sviluppo degli ambienti di *social network*);
- la proposta organizzata e "dal basso" di iniziative di vario tipo<sup>51</sup>;
- il lavoro sistematico delle associazioni per la tutela del territorio e dell'ambiente;
- l'esito di processi partecipati (quali le Agende 21 locali<sup>52</sup>, i Bilanci Partecipativi<sup>53</sup>, i contratti di fiume<sup>54</sup> o di lago, o i Forum<sup>55</sup>) che in alcuni casi hanno prodotto proposte significative, portando le comunità locali a riconoscersi in progetti di sostenibilità;
- la rappresentazione del "sentire diffuso" nei confronti di progetti ad elevata incidenza ambientale, offerta ad esempio dagli organi d'informazione.

Rappresentano altresì **realità profonde e storicamente radicate di partecipazione** nell'ambito dell'uso e della tutela delle risorse biologiche e paesaggistiche le forme di **autogoverno dei Patrimoni di Comunità**<sup>56</sup> che, in Italia, sono circoscritte perlopiù alla gestione di alcuni importanti risorse forestali (Magnifica Comunità della Val di Fiemme, Bosco della Partecipanza di Trino Vercellese, Comunità di Ravaschetto, ecc.).

Si tratta dei cosiddetti *usi civici* che nell'ambito del presente documento costituiscono uno dei riferimenti più importanti attorno ai quali si articola il quadro delle proposte (cfr. Parte III, Ob. Oper. 4.2).

---

<sup>49</sup> In questo contesto utilizziamo il termine "tutela" in senso ampio per indicare il complesso delle azioni di "cura attiva" della risorsa, preferendolo al termine "salvaguardia" che richiama più che altro vincoli e regolamentazione o al termine "gestione" che non comprende azioni di pianificazione e di progettazione.

<sup>50</sup> Come nel caso dell'istituzione di aree protette, dell'adozione di piani o di programmi d'investimento o di finanziamento (come nel caso della declinazione dei fondi europei); ovviamente ogni procedura consultiva è richiesta in diversa misura nell'ambito di tali procedimenti.

<sup>51</sup> Iniziative di tutela o di riconversione d'uso e riqualificazione paesistica, ivi comprese le iniziative per la mobilità sostenibile, il risanamento e l'uso accorto delle acque, del suolo, delle risorse biologiche e del patrimonio culturale, artistico e architettonico.

<sup>52</sup> Secondo i dati disponibili, in Italia si registrano 707 referenti di A21 nei vari enti di riferimento, dei quali 246 hanno partecipato al monitoraggio sullo stato di attuazione dello strumento nel 2006. L'Emilia Romagna, la Toscana e la Lombardia emergono tra le regioni che presentano il maggior numero di processi attivati ma anche nel Sud si è registrata una crescita di questo parametro negli ultimi due anni. Tra le criticità maggiormente segnalate emergono la scarsa partecipazione, l'assenza dei settori produttivi nell'ambito dei percorsi promossi e la sfiducia nei confronti dell'ente promotore (Coordinamento Agende 21 Locali Italiane 2007). Per tutto ciò che riguarda l'intensa attività di qualità svolta da numerosi anni dal Coordinamento Agende 21 Locali Italiane e dai 14 gruppi di enti attivati da esso, si rimanda alla consultazione del sito: [www.a21italy.it](http://www.a21italy.it).

<sup>53</sup> Si rimanda in particolare alle indagini svolte a questo proposito e alle interessanti ricerche svolte sulla *governance* e sulla partecipazione dalla società FocusLab diretta da Walter Sancassiani ([www.focus-lab.it](http://www.focus-lab.it)).

<sup>54</sup> Si citano, ad esempio, i casi del Sangone in Piemonte oppure del Guil nel Parco Regionale del Queyras (Francia).

<sup>55</sup> Si cita, ad esempio, l'esperienza in corso del Forum sui rifiuti a Napoli (coordinato da Guido Viale).

<sup>56</sup> Al proposito si rimanda agli Atti di un importante convegno dal titolo "Patrimoni di comunità: fra Storia e Cultura, Natura e Territorio" organizzato a Trino (VC), 16-18 dicembre 2005, [http://www.ecomusei.net/User/index.php?PAGE=Sito\\_it/conv\\_atti](http://www.ecomusei.net/User/index.php?PAGE=Sito_it/conv_atti). Si veda anche Magnaghi (2000; 2006).

### 2.1.1. I punti di debolezza della partecipazione nei percorsi di tutela della biodiversità

Perché dunque si esprime in questa sede un giudizio complessivo di modesta entità<sup>57</sup> associato al ruolo della partecipazione nella costruzione delle politiche per la biodiversità e il paesaggio? La ragione si ritrova soprattutto nel fatto che **la partecipazione non è quasi mai una componente strutturale dei processi di formazione e di attuazione delle decisioni** che riguardano il territorio poiché, quando la si attiva, quasi sempre, presenta limiti strutturali<sup>58</sup> che corrispondono in gran parte ai fattori condizionanti espressi a proposito dei processi partecipati in generale (cfr. par. 1.3.3). Anche se non tutti i limiti strutturali sono contestualmente presenti nel ventaglio di esperienze studiate e realizzate, è possibile ritenere che il quadro generale è ancora caratterizzato da un'offerta partecipativa scadente da parte dell'ente a cui corrisponde una domanda debole e sporadica. L'**offerta** non soddisfacente di partecipazione qualificata da parte della Pubblica Amministrazione (con le dovute eccezioni) e la flebile domanda di partecipazione da parte delle comunità locali (sempre con le dovute eccezioni) si giustificano a vicenda, o, al più, si rimproverano vicendevolmente la responsabilità dell'inerzia partecipativa.

Ciò avviene in particolare in un contesto, quello delle politiche di tutela della biodiversità e del paesaggio, in cui **piani, programmi e iniziative si rivelano nella maggior parte dei casi opera esclusiva di pochi addetti ai lavori e di settori estremamente specializzati dell'amministrazione e della ricerca scientifica.**

Alla base della scarsa autorevolezza degli obiettivi di qualità paesistica e naturalistica rispetto agli obiettivi di altri piani o iniziative di settore (si pensi all'evidente debolezza di molti piani paesistici o dei vincoli di tutela naturalistica di fronte a piani-progetti di grandi opere), la mancata partecipazione delle comunità locali non può essere considerata l'unico elemento determinante, ma certo rappresenta uno dei fattori di maggiore criticità. È innegabile infatti che è impossibile raccogliere sostegno e apporti attivi alle iniziative e agli strumenti di sostenibilità, se le istanze e i punti di vista delle comunità locali non vengono indagati, sollecitati, espressi, raccolti e organizzati in forma di proposta e non diventano essi stessi contenuto di piani/progetti e programmi (cfr. Parte III, Ob. Strat. 8).

## 2.2. Le potenzialità della partecipazione nelle politiche per la biodiversità e per il paesaggio

La partecipazione delle comunità locali nelle politiche e nei piani/progetti per la biodiversità e il paesaggio rappresenta dunque un'**innovazione strategica** del tradizionale approccio ancora basato sul rapporto duale tra decisori pubblici ed esperti/operatori (cfr. Parte III, Ob. Strat. 4). L'innovazione consiste nell'instaurare una relazione triangolare tra tre polarità: comunità locale, amministrazione, esperti/operatori<sup>59</sup> (cfr. fig. 1). Perché questa relazione si instauri e rappresenti un'innovazione effettiva dei percorsi decisionali spesso non è sufficiente affidarsi alla spontaneità dei rapporti informali e bilaterali (comunità – amministratori, comunità – tecnici, tecnici – amministratori), ma è necessario affidarsi a processi di partecipazione che siano:

- finalizzati (conoscere e condividere l'obiettivo principale del processo), strutturati (supportati da un metodo e da regole di interazione e accompagnati da un'agenda di percorso, da rendicontazione dei risultati, da strumenti efficienti e di largo e agevole accesso);

<sup>57</sup> Si segnala, peraltro, che da un'indagine recentemente svolta dal Gruppo PABIPA (Partecipazione, Paesaggio e Biodiversità; istituito nell'ambito del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane) attualmente si registra in Italia un numero esiguo di esperienze partecipate aventi quale oggetto principale il paesaggio e/o la biodiversità, perlopiù promosse da Province e da Comunità Montane.

<sup>58</sup> Spesso, infatti, la partecipazione in oggetto non risulta organizzata, non interviene nell'operatività e non mobilita risorse; non accompagna l'intero percorso dall'ideazione alla realizzazione (tanto meno nella fase di gestione e monitoraggio); non è in grado di coinvolgere un numero congruo di portatori di interesse; non è autorevole o non è legittimata come tale dai decisori; non è trasversale; non riesce a far emergere punti di vista e gli interessi di valenza generale, ma solo una sommatoria di istanze settoriali e particolari; non comunica efficacemente all'esterno del proprio contesto, Forum o tavolo, le analisi e le proposte; chi partecipa non è disposto a farsi carico, in una logica di sussidiarietà, della quota-parte di innovazioni che il processo ha indicato come necessarie.

<sup>59</sup> In questo schema *la comunità locale* comprende la cittadinanza, i soggetti organizzati, le scuole, le imprese; *l'amministrazione locale* contempla gli amministratori (i rappresentanti eletti) supportati dai tecnici/funzionari, mentre il polo degli *esperti/operatori* è riferito alle specifiche professionalità coinvolte nel fornire soluzioni sullo specifico tema oggetto del piano o del progetto in questione.

- propositivi, fino a influire sulla scala della progettualità, dell'attuazione e della gestione degli interventi e delle attività;
- di lungo periodo in modo da coprire l'intero percorso decisionale e la realizzazione delle decisioni assunte, tramite un attento monitoraggio;
- di ampia risonanza e rappresentatività degli interessi, delle competenze e dei ruoli trasversali (innanzitutto all'interno dell'Amministrazione pubblica, ma anche nel territorio), dei punti di vista e delle proposte, con una forte legittimazione preliminare – Patto partecipativo<sup>60</sup> - accompagnata dalla necessaria enfasi comunicativa;
- gestiti con l'intento e la capacità di far emergere gli interessi generali e le interazioni positive nella comunità e di ricondurre le esigenze particolari nel quadro di scenari condivisi;
- capaci di consolidare via via in documenti formali le convergenze, gli scenari e le progettualità condivise e di darne comunicazione e risonanza pubblica;
- gestiti in modo da responsabilizzare gli attori nell'attuazione di quanto deciso, per quanto ciascuno ne abbia potestà, possibilità e competenza.

In questo impegnativo compito della partecipazione la definizione del *cosa fare*, del *come operare*, del *chi* e del *quando* rappresentano, rispetto all'obiettivo principale che ci si propone, materia di confronto e di condivisione tra tutti gli attori coinvolti. Per quanto riguarda i tre soggetti coinvolti dalla partecipazione (cfr. fig. 1) si segnala una particolare accentuazione (da non intendersi come una prerogativa esclusiva) di ruoli che possiamo così inquadrare:

- il *cosa fare* non può non considerare **la comunità locale** come protagonista<sup>61</sup> delle decisioni da assumere (nella concretezza significa contribuire alla definizione dei contenuti di piano o del progetto e dividerne la formulazione che viene adottata dalla Pubblica Amministrazione che, è bene ancora ribadirlo, resta pienamente titolare e responsabile delle decisioni di governo e degli atti formali);
- il *come fare* richiama il ruolo precipuo **dei tecnici** e degli operatori esperti sugli strumenti e le soluzioni da mettere in capo per conferire operatività, compatibilità ed efficacia all'intervento; ovviamente anche in questo ruolo non risulta affatto esclusa la comunità locale in quanto spesso all'interno di questa si riscontrano competenze, saperi e idee che necessitano di essere fatti emergere tramite apposite tecniche di partecipazione e di ascolto (cfr. Cap. 1 e 3);
- la definizione dei ruoli attuativi (*chi*) e dei programmi operativi/Piani di Azione (*quando*), nel quadro dei ruoli istituzionali dei decisori pubblici già ricordati, resta una prerogativa peculiare dell'**Amministrazione pubblica** che deve contemperare le risultanze del processo partecipativo e le priorità del Piano d'azione con il quadro legislativo, programmatico e finanziario di sua competenza, in relazione anche al ruolo delle altre amministrazioni dello Stato.

<sup>60</sup> Per Patto partecipativo si intende un atto preliminare all'avvio del processo in cui si palesano obiettivi, impegni, ruoli e diritti/doveri dei partecipanti, compresi i promotori del percorso.

<sup>61</sup> Il ruolo centrale delle comunità locali nella definizione di "obiettivi di qualità paesaggistica" rappresenta, come vedremo più avanti, un passaggio chiave della Convenzione Europea del Paesaggio (art.6).

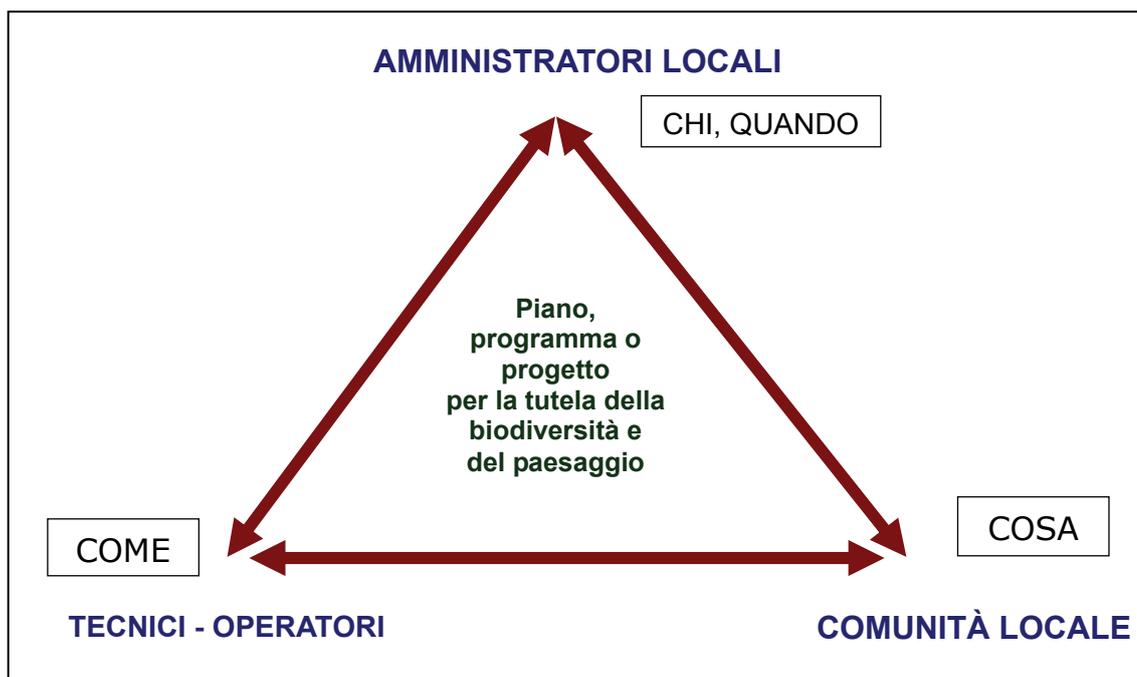


Fig.1 - Gli attori chiave (e i relativi ruoli principali) di una politica partecipata per il paesaggio e la biodiversità.

Per giungere ad affrontare lo specifico tema del ruolo della partecipazione negli itinerari di definizione delle norme, piani e progetti per la tutela della biodiversità occorrerà ricordare che possiamo ritrovare misure organiche per la tutela della biodiversità sia nella normativa e nella pianificazione specifica<sup>62</sup> sia in altri strumenti normativi e pianificatori che riguardano il territorio, il paesaggio, la tutela/gestione delle acque, l'agricoltura, la forestazione, la regolamentazione delle attività venatorie e alieutiche. **Il solo riferimento al sistema delle aree protette e alla normativa di riferimento, tuttavia, non è più considerato sufficiente ad assicurare la tutela delle risorse naturali** poiché non può garantire la possibilità di scambi genetici e rapporti dinamici tra le popolazioni vegetali e animali. In questa prospettiva, come già sottolineato, un fattore determinante per il successo delle politiche per la tutela e l'incremento della biodiversità è costituito dalla partecipazione delle comunità che debbono essere poste nelle condizioni di interagire costruttivamente con le amministrazioni locali e con la rete degli esperti e degli operatori.

Ma quale **apporto specifico** ci si può attendere da una gestione dell'ambiente basata sulla partecipazione delle comunità locali? L'approccio partecipativo è funzionale al conseguimento di alcuni principali obiettivi:

- aumentare l'interesse, l'attenzione e l'informazione dei cittadini, degli amministratori locali sui temi della biodiversità, del paesaggio e della sostenibilità territoriale;
- promuovere la cooperazione (trasversalità) tra i diversi settori dell'Amministrazione titolare del Piano o del Progetto e tra i diversi livelli di governo del territorio (Regioni, Province, Comuni, Parchi, Comunità montane, ecc.);
- favorire il coinvolgimento attivo e la responsabilizzazione del territorio affinché le misure di tutela e le azioni per la rete ecologica, la biodiversità e il paesaggio trovino riscontro e attuazione:
  - nelle scelte di pianificazione locale, sovra comunale e di settore;
  - nelle prassi gestionali di Enti pubblici, imprese e altri soggetti (ad esempio, agricoltori, forestali, etc) che incidono sulla biodiversità e sul paesaggio;
- ottenere attenzione, appoggio e contributi propositivi nella definizione progettuale e nell'attuazione di interventi puntuali di riqualificazione ambientale e paesistica, anche negli ambiti urbanizzati e a forte pressione antropica.

<sup>62</sup> Direttive e Convenzioni internazionali, legge quadro e leggi regionali sulle aree protette, piani dei parchi, piani e progetti per la rete ecologia.

L'impegno, dunque, di rendere possibile e di fruire della partecipazione dei soggetti capaci di influire sul territorio locale va interpretato come componente importante delle politiche di tutela attiva della biodiversità, proprio perché tali soggetti possono contribuire a conseguire alcuni degli obiettivi chiave che il disegno delle Reti Ecologiche e gli altri interventi di tutela naturalistica e paesistica perseguono. Questi obiettivi implicano inoltre che non ci si limiti a difendere i valori di eccellenza del paesaggio, ma che si mobilitino investimenti e idee per riqualificare e riequilibrare **gli ambiti e gli elementi puntuali (aree urbanizzate, corsi d'acqua, aree costiere, aree rurali, aree marginali) con caratteri di degrado o d'impoverimento biologico e paesistico.**

La partecipazione quindi può intervenire nelle seguenti azioni:

- effettuare, con il concorso degli operatori e degli altri soggetti interessati, l'analisi dell'interferenza tra le attività antropiche e produttive e il territorio, nonché procedere alla definizione dei possibili scenari di pratiche di sostenibilità da proporre ai titolari di decisioni pubbliche (costruendo così la "base condivisa per le politiche di tutela");
- costruire proposte e indicazioni per il recepimento dell'analisi ambientale nella pianificazione – regolamentazione urbanistica e paesistica (pianificazione);
- proporre e attuare progetti di riqualificazione degli ambiti urbani, delle aree urbanizzate a forte frammentazione, delle aree marginali e degradate, di corsi d'acqua, di zone umide, di potenziamento dei corridoi ecologici, di rimozione delle specie infestanti-alloctone (riqualificazione);
- giungere alla stipula di accordi, intese e convenzioni per orientare le pratiche agronomiche, l'uso delle risorse idriche, le procedure di manutenzione di corpi idrici e di opere pubbliche, le gestioni forestali e del verde urbano, la gestione faunistica (gestione).

### 2.3. La Convenzione Europea del Paesaggio: un riferimento significativo

Come già accennato, il **ruolo della** partecipazione risulta particolarmente sottolineato nell'ambito della Convenzione europea del Paesaggio (C.E.P., 2000). Si ritiene, quindi, che essa rappresenti un riferimento utile per delineare le caratteristiche della partecipazione nell'ambito della Strategia Nazionale per la Biodiversità.

La C.E.P., oltre a costituire uno strumento normativo (e quindi legittimato e legittimante) è stata recentemente oggetto di ricerche, dibattiti, esperienze che possono fornire importanti indicazioni in merito<sup>63</sup>.

Uno dei pilastri della Convenzione, infatti, è costituito dall'affermazione della **centralità del punto di vista delle comunità locali** nelle scelte che interessano il loro ambiente di vita e nella definizione stessa di *paesaggio*: "designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni" (C.E.P., Art. 1).

La CEP si basa sull'assunto che il paesaggio debba diventare, superando una logica strettamente specialistica e una visione dirigistica delle scelte in materia, "un tema politico di interesse generale, poiché contribuisce in modo molto rilevante al benessere dei cittadini europei che non possono più accettare di subire i loro paesaggi, quale risultato di evoluzioni tecniche ed economiche decise senza di loro. Il paesaggio è una questione che interessa tutti i cittadini e deve venir trattato in modo democratico, soprattutto a livello locale e regionale" (punto 23 della sezione della relazione esplicativa della C.E.P.).

Per questo la Convenzione pone l'attenzione sulla necessità di definire e di attuare un'organica "**Politica del Paesaggio**" (cfr. fig. 2) concepita come la matrice strategica su cui fondare gli obiettivi di qualità paesaggistica, conseguiti attraverso azioni e misure fattive volte alla tutela del paesaggio.

Per queste si prevede espressamente di "avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche" (C.E.P., art. 5,c).

---

<sup>63</sup> Progetti significativi in tal senso sono stati realizzati da M. Sartori, da G. Gemini e da M. Trentin nell'ambito del Parco Regionale dell'Adamello e dell'Oltrepò Mantovano.

Le ricadute della Politica del Paesaggio devono riguardare in modo concreto le scelte urbanistiche, la pianificazione ambientale, le politiche di incentivazione e di gestione dell'agricoltura, le modalità di progettazione e di realizzazione delle opere pubbliche e dell'edilizia privata (art.5,d).

In tutti questi settori, secondo la Convenzione, si può puntare a conseguire “**Obiettivi di qualità paesaggistica**” (art.6,d) che le autorità devono definire interpretando le esigenze espresse dalla popolazione riguardo al loro ambiente di vita e che sono riconducibili ad azioni di salvaguardia, di gestione e di pianificazione<sup>64</sup>.



Fig. 2 - Il percorso partecipativo incentrato sul tema del paesaggio secondo la Convenzione Europea (elaborazione di M. Sartori, presentata in occasione del IV Meeting della RECEP, Rete Europea di enti di governo per l'applicazione della C.E.P., Maiorca, ottobre 2008).

<sup>64</sup>Per una trattazione più specifica degli strumenti inerenti all'attuazione della C.E.P. Si rimanda a Pirovano & Sartori (2008).

### 3. SCENARI E PROPOSTE VERSO LA STRATEGIA NAZIONALE BIODIVERSITÀ

L'articolazione degli obiettivi strategici e di quelli operativi presentati di seguito delinea una serie di proposte che sono:

- finalizzate ad affermare il contributo della partecipazione nella definizione e attuazione delle strategie volte ad arrestare la perdita di biodiversità;
- ancorate al presupposto che i territori<sup>65</sup> racchiudono beni e valori comuni che sono una risorsa imprescindibile per lo sviluppo sostenibile delle comunità locali e che la biodiversità è un valore strategico in questa specifica prospettiva;
- basate sulla convinzione che vada introdotta una profonda innovazione nei meccanismi decisionali affinché la tutela della biodiversità assuma un ruolo determinante nelle politiche di governo del territorio;
- fondate sulla prospettiva che la Strategia Nazionale per la Biodiversità mobiliti misure capaci di orientare non solo le politiche di tutela naturalistica ma anche le normative, le pianificazioni e le gestioni che riguardano il governo del territorio, il paesaggio, le politiche agro-forestali, il governo delle acque, le opere infrastrutturali, l'ambiente e l'energia, i consumi e la mobilità;
- concepite sulla base del principio che la partecipazione delle comunità locali alla definizione di norme, piani, programmi e progetti per la biodiversità è tanto più importante e incisiva quanto più sono in gioco scelte determinanti per l'economia, l'assetto del territorio e la stessa qualità della vita;
- previste assumendo come centrale e indissolubile la relazione tra biodiversità e paesaggio e quindi delineate assumendo come esplicito riferimento l'interpretazione del concetto e l'impianto fornito dalla Convenzione Europea del Paesaggio.

Le proposte qui presentate contengono una sistematizzazione dei contenuti espressi nella prima e nella seconda parte del documento. Gli obiettivi strategici e operativi<sup>66</sup> vengono presentati articolati in tre sezioni: A - "Biodiversità, paesaggio e territorio"; B - "Partecipazione e biodiversità" e C - "Metodologie della partecipazione". La terza parte si conclude con una proposta operativa (Proposta n. 10) declinata nell'ambito dei contesti rurali che, in ragione di caratteristiche proprie (cfr. par. 1.1), necessitano di un particolare approccio alla partecipazione.

#### Sezione A: BIODIVERSITÀ, PAESAGGIO E TERRITORIO

---

##### OBIETTIVO STRATEGICO 1 – IL TERRITORIO COME BENE COMUNE FONDAMENTALE E LA BIODIVERSITÀ COME VALORE STRATEGICO

Il territorio deve essere assunto come bene comune fondamentale affinché sia possibile avviare azioni durature e condivise di conservazione della biodiversità e di sviluppo sociale ed economico delle comunità. Secondo l'indicazione di Alberto Magnaghi (2006), infatti, *"La soluzione delle più importanti crisi ecologiche (...) passa attraverso la difesa e la valorizzazione dei caratteri peculiari di ogni luogo, nelle sue componenti urbane, naturali e agro-forestali, perché è nella specifica modalità di interrelazione di queste tre componenti che si fonda in ogni luogo la forma puntuale della riproduzione della vita umana materiale e sociale"*. Occorre inoltre notare che la biodiversità dei sistemi agro-silvo-pastorali italiani rappresenta un valore socio-economico fondamentale (cfr. servizi ecosistemici) che si è ridotto drasticamente dal dopoguerra in poi. Risulta quindi particolarmente importante mettere in evidenza il valore "totale" della biodiversità (Di Napoli & Marino 2001) interpretato e promosso nelle sue diverse articolazioni: ecologica, economica, etica e culturale.

---

<sup>65</sup> Per la definizione assunta nel documento, cfr. nota n. 11.

<sup>66</sup> La struttura della terza parte è stata realizzata in risposta all'impostazione conferita a tutti i documenti del progetto *Verso la Strategia Nazionale per la Biodiversità*. Si segnala tuttavia che essa è risultata significativamente vincolante in ragione della specificità del tema trattato dal tavolo di lavoro n. 1.

## **Obiettivo operativo 1.1**

### **Titolo**

Azioni di educazione, di comunicazione, di informazione sui temi della biodiversità, del territorio e del paesaggio (intesi quali patrimonio comune<sup>67</sup>).

### **Descrizione**

Evidenziare tramite azioni di educazione, di comunicazione, di informazione, di sensibilizzazione<sup>68</sup> il valore della biodiversità, dei beni territoriali e del paesaggio (cfr. C.E.P.), da intendersi quali aspetti peculiari di un *unicum* determinante per lo sviluppo locale delle comunità. A tal fine tra gli strumenti da adottare vi sono: pubblicazioni di casi di successo, attività convegnistiche, attività di educazione nelle scuole, scambi tra funzionari di enti territoriali (anche a livello internazionale), esposizioni, ecomusei, ecc. Tra le esperienze più significative ricordiamo gli "Atlanti dell'identità locale" (Magnaghi 2000), ovvero di quei progetti tesi a coinvolgere i membri delle comunità locali in programmi di auto-descrizione della propria identità culturale e paesaggistica. Il prodotto di tali esperienze potrebbe essere una serie di "Atlanti partecipati dell'Identità Locale" che sappiano raccogliere in modo chiaro e facilmente comprensibile le diverse sensibilità e letture del contesto locale e che, pubblicati e periodicamente aggiornati, possano fungere da base e da guida nei processi di pianificazione degli enti pubblici territoriali.

### **Responsabilità e soggetti da coinvolgere**

MATTM, Tavolo Stato-Regioni, ISPRA, Regioni, associazioni di categoria e associazioni ambientaliste, mondo accademico, enti di formazione, scuole, Centri Studi, Amministrazioni comunali, Amministrazioni provinciali, Comunità Montane, Enti Culturali locali (es. ecomusei).

### **Strumenti finanziari<sup>69</sup>**

MATTM, Fondi regionali ed europei, PSR, Fondazioni Bancarie, POF.

## **Obiettivo operativo 1.2**

### **Titolo**

Marchio di qualità "Alleanza dei Comuni per la biodiversità"

### **Descrizione**

Definire un set di criteri di selezione e un processo di auditing per Amministrazioni locali che si siano distinte per una attenta gestione partecipata della Biodiversità del proprio territorio (intendendo tale biodiversità quale valore fondante e unitario insieme ai beni "territorio" e "paesaggio") e attribuire loro un marchio di qualità. Sviluppare un'azione di marketing che valorizzi tale peculiarità e promuovere un riconoscimento annuale che premi le Amministrazioni che hanno sviluppato idee e approcci innovativi in merito.

### **Responsabilità e soggetti da coinvolgere**

MATTM (nell'ambito dell'individuazione dei criteri di selezione e per il coordinamento della gestione del marchio); ANCI, Università e associazioni, Amministrazioni locali e relative comunità.

### **Strumenti finanziari**

MATTM, PSR.

---

<sup>67</sup> A questo proposito si propone di adottare l'*approccio patrimoniale* (Ollagnon 1989, p. 260), ossia il conferimento alla biodiversità, al paesaggio e al territorio della qualità di "patrimonio" in quanto questo porta ad attribuire alla natura non solo un valore generico di bene comune ma anche, e soprattutto, a considerare le relazioni materiali e immateriali che una comunità intreccia con tali risorse e le strategie messe in atto, grazie a tale patrimonio, per la salvaguardia della propria identità e autonomia.

<sup>68</sup> Nell'ambito della Strategia Nazionale per la Biodiversità della Francia si afferma "la necessità di una sensibilizzazione generale del pubblico e dell'insieme dei cittadini finalizzata a una *riappropriazione* della biodiversità e del ruolo che essa occupa nel vissuto quotidiano, economico, sociale e culturale" (MEEDT 2004, p. 31).

<sup>69</sup> Nota generale: Data la scarsa disponibilità di risorse finalizzate agli obiettivi individuati dal Tavolo, si ritiene che sia opportuno considerare i costi relativi all'informazione, educazione, comunicazione e partecipazione nelle politiche pubbliche direttamente all'interno di piani e di progetti relativi alla biodiversità, al paesaggio e al territorio, evitando così il carattere "accessorio" che tali iniziative possono assumere se considerate scisse dai percorsi decisionali.

---

## **OBIETTIVO STRATEGICO 2 – PROMUOVERE IL RICONOSCIMENTO E LA CONSIDERAZIONE DEI SAPERI LOCALI E “INFORMALI”**

Nell'impostazione di azioni legate alla tutela della biodiversità è particolarmente opportuno attribuire il giusto valore ai saperi locali e informali (i cosiddetti “saperi ordinari”) espressi dalla comunità locale<sup>70</sup>. Si tratta di riuscire ad attivare una giusta integrazione tra i dati codificati derivanti dal mondo degli esperti e degli scienziati con quelli non codificati/grezzi di cui le comunità locali sono portatrici. A tal fine, è inoltre opportuno e preliminare sviluppare capacità di analisi degli attori (cfr. box n.2), individuando in ciascun contesto i soggetti (in particolare i “testimoni privilegiati”), le attività, i progetti, le iniziative, le tradizioni e i saperi che sono in relazione significativa con le risorse interessate dai percorsi decisionali specifici che i processi partecipativi dovranno supportare.

### **Obiettivo Operativo 2.1**

#### **Titolo**

Promuovere percorsi di ricognizione e di ascolto specifici finalizzati all'integrazione dei saperi informali e locali con le letture esperte del paesaggio e della biodiversità.

#### **Descrizione**

Nella fase preliminare di impostazione di azioni di tutela della biodiversità e di governo del territorio, è necessario avviare percorsi strutturati o semi-strutturati<sup>71</sup> (tramite interviste, questionari, sondaggi, passeggiate collettive, *focus group*, eventi di piazza e di contrada, raccolta di immagini e di fotografie, etc) per acquisire bisogni, domande e conoscenze da parte delle popolazioni coinvolte. Si tratta di dar vita ad azioni sia di ascolto passivo che di ascolto attivo, capaci di fornire elementi che devono essere integrati ai saperi codificati (Sclavi 2003). Per questi motivi è necessario prevedere l'elaborazione di linee guida che forniscano l'impianto teorico e strumentale per la gestione di tali processi, contemplando una serie di buone pratiche da adottarsi in considerazione delle peculiarità dei contesti.

#### **Responsabilità e soggetti da coinvolgere**

MATTM, Regioni, Federazione Italiana Parchi e Riserve Naturali, UPI, Associazioni di categoria, Università, scuole e Centri Studi.

#### **Strumenti finanziari**

MATTM, Regioni, Fondazioni Bancarie, PSR.

### **Obiettivo Operativo 2.2**

#### **Titolo**

Promuovere a livello nazionale e regionale una banca dati incentrata sull'integrazione dei saperi<sup>72</sup>.

#### **Descrizione**

Al fine di favorire e dare la corretta legittimazione all'integrazione dei saperi, si propone di istituire una banca dati (o integrarne in un unico sistema quelle già esistenti<sup>73</sup>) a livello nazionale e regionale che permetta di confrontare e connettere l'informazione scientifica e le conoscenze tradizionali, anche attraverso l'utilizzo di applicazioni GIS e adottando una particolare cura nell'elaborazione di cartografie tematiche (spesso elementi chiave della comunicazione tra gli attori). Nella banca dati saranno reperibili

---

<sup>70</sup> Cfr. “Resident communities have a fund of knowledge and understanding of their locality which may have been built up over generations. They may also have a strong commitment to maintain or improve its quality. Specialist communities have expert knowledge, experience, enthusiasm and links to specialised resources” (Department of Environment-UK 1994, p. 113).

<sup>71</sup> L'approccio attivo verso il territorio e le comunità locali è da tempo applicato in Francia (cfr. ad esempio gli *Atlas du paysage*, Luginbühl 1994). Le esperienze in Italia risultano molto più circoscritte (Venti 2008).

<sup>72</sup> “Prepare local databases incorporating not only species, ecosystems and distributions but also local names and traditional uses; 1 monitor changes, using local archives, old maps, old pictures, oral tradition and local memories, as well as a continuing programme of systematic observation” (Department of Environment-UK 1994, p. 114). Tali azioni sono previste anche nell'ambito della Strategia Canadese per la Biodiversità (cfr. <http://www.cbin.ec.gc.ca/science/2.cfm?lang=fra>).

<sup>73</sup> Un esempio interessante è offerto dalla Banca dati mondiale dei saperi tradizionali promossa da Pietro Laureano con il supporto del Centro Studi Ipogea, di Unesco e Unccd (cfr. [www.tkwb.org](http://www.tkwb.org)).

anche i dati relativi all'obiettivo successivo, come anche tutte le risultanze dei vari percorsi di partecipazione attivati.

#### **Responsabilità e soggetti da coinvolgere**

MATTM, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero delle Politiche agricole e Forestali, Ministero per i Beni e le attività culturali, Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, ISPRA; Tavolo Stato Regioni, UPI, Associazioni di categoria, Scuole superiori e Università, Centri di Ricerca (ad esempio Centro Studi e documentazione sui Demani civici e le proprietà collettive di Trento e Associazione Nazionale Usi civici e proprietà collettive).

#### **Strumenti finanziari**

MATTM, Programmi Leader Plus, Leonardo e Grundtvig, PSR.

### **Obiettivo operativo 2.3**

#### **Titolo**

Trasmettere i saperi tradizionali concernenti la conoscenza e la gestione del territorio.

#### **Descrizione**

Sviluppare un'azione locale di *talent scouting* (ossia di sostegno di pratiche di successo relative alla conservazione della biodiversità) per individuare competenze tradizionali ancora vitali e le relative figure professionali e culturali di riferimento; progettare metodi idonei a tradurre tali competenze in momenti formativi; accreditare tali metodologie presso gli enti formativi territoriali e promuovere un relativo piano di formazione decentrato in forte connessione con le peculiarità territoriali.

#### **Responsabilità e soggetti da coinvolgere**

Le Amministrazioni Provinciali con gli osservatori dei bisogni formativi, ISPRA, le Amministrazioni Regionali come enti erogazione e controllo; gli Enti Formativi, le Associazioni e gli Enti Culturali locali come attuatori dei progetti formativi; ANCI.

#### **Strumenti finanziari**

Fondi Europei per la formazione, Programmi EU Leonardo e Grundtvig per il miglioramento della formazione e per la formazione continua.

### **Obiettivo operativo 2.4**

#### **Titolo**

Promuovere ricerche interdisciplinari sul tema dell'integrazione dei saperi.

#### **Descrizione**

Promuovere ricerche sul campo di elevata qualità che coinvolgano esperti accademici, non accademici, operatori e studenti afferenti a diverse discipline (ecologia, biologia della conservazione, pianificazione territoriale, sociologia, antropologia, geografia umana, ecc.) che permettano di dare sostegno al percorso dell'integrazione tra i saperi codificati e quelli locali/informali. L'obiettivo è quello di costruire un patrimonio di nuove conoscenze con le quali meglio interpretare la realtà interessata da pianificazioni e programmazioni e, grazie alle quali, proporre soluzioni più appropriate alle problematiche che concernono il rapporto società-ambiente. A tal fine un'opzione è quella di istituire laboratori di ricerca interdisciplinari localizzati e specializzati su singoli ambienti, al pari di quanto sviluppato nel contesto francese e in qualche caso nella realtà italiana.

#### **Responsabilità e soggetti da coinvolgere**

Ministero dell'Università e della Ricerca, MATTM, ISPRA, Unità di ricerca delle singole Università, Associazioni di categoria, Associazioni ambientaliste e culturali, Ecomusei, usi civici, enti di ricerca e di formazione, Giardini Botanici, Ordini Professionali.

#### **Strumenti finanziari**

MATTM, Fondi europei, Fondi PRIN e FIRB.

## Sezione B: PARTECIPAZIONE E BIODIVERSITÀ

### OBBIETTIVO STRATEGICO 3 – ASSUMERE LA PARTECIPAZIONE COME ELEMENTO CHIAVE NELLA TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ

La partecipazione delle comunità e degli attori locali alla definizione di piani e programmi di tutela della biodiversità è una chiave per il loro successo. Tale partecipazione risulta di fondamentale importanza in primo luogo nella definizione di uno scenario, una visione condivisa e strategica di respiro lungo periodo imprescindibile per la reale tutela delle risorse ambientali<sup>74</sup>. Per quanto riguarda le strategie per la biodiversità, la partecipazione ritenuta utile e possibile è funzione dei caratteri e delle metodologie che tali strategie assumono. In questa luce, si ritiene che la partecipazione vada intesa quale un percorso culturale e civile a lungo termine finalizzato alla crescita delle comunità locali e degli enti competenti e all'affermazione di una democrazia sostanziale. Per tale ragione, si segnala l'importanza di non adottarla in modo strumentale<sup>75</sup> in quanto rischierebbe di essere intesa come mero strumento (e slogan demagogico) per raggiungere un maggior consenso. In questa prospettiva, risulta importante, peraltro, ribadire che la partecipazione non è una politica di settore e non va quindi tenuta separata dai percorsi decisionali e pianificatori, ma anzi occorre un suo rilancio che venga affermato nelle norme, nei piani, nei progetti e nelle iniziative che riguardano direttamente le strategie per la biodiversità e per il paesaggio. È opportuno che tutti gli atti decisionali per cui è prevista la verifica dei profili ambientali strategici (cfr. Direttiva VAS) debbano prevedere un percorso partecipativo di alto profilo e significatività. Infatti, più le strategie per la biodiversità sono concepite e attuate in modo da interagire con il governo del territorio e dell'economia, più il ruolo della partecipazione può diventare decisivo in quanto si mettono necessariamente in gioco scelte che incidono sulla biodiversità, sullo sviluppo socio-economico, sull'assetto del territorio e sulla stessa qualità di vita dei cittadini<sup>76</sup>.

#### Obiettivo Operativo 3.1

##### **Titolo**

Redazione di piani e programmi nei quali far convergere gli aspetti della biodiversità, dei beni territoriali e del paesaggio con il coinvolgimento delle comunità locali, in particolare nell'ambito delle pianificazioni delle aree protette (parchi nazionali e regionali, SIC, reti ecologiche<sup>77</sup>, etc).

##### **Descrizione**

Realizzare, monitorare e valutare piani e programmi finalizzati alla tutela della biodiversità, assumendo l'approccio patrimoniale come riferimento, con metodologie inclusive e con l'attiva partecipazione delle comunità locali. Per le aree protette, in qualità di luoghi di elezione della conservazione della biodiversità (SIC, parchi nazionali e regionali) si propone di integrare alla pianificazione specifica prevista questi aspetti in una visione unitaria del territorio, facendo emergere le connessioni tra comunità locali e biodiversità.

##### **Responsabilità e soggetti da coinvolgere**

MATTM, Regioni, Federazione Parchi e Riserve Naturali, UPI, Autorità di Bacino.

##### **Strumenti finanziari**

Fondi Europei, Fondi Nazionali e Regionali.

<sup>74</sup> Come ricorda il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio (Danese *et al.* 2006), le visioni strategiche possono essere definite secondo due modalità principali: la prima tecnocratica, la seconda inclusiva. Nel primo caso la visione strategica, per quanto possa essere sostenuta da analisi di dati codificati e oggettivi, non è detto che a lungo termine possa essere sostenuta nel suo sviluppo. Nel secondo la visione è costruita con un'attenzione particolare alla condivisione delle scelte ma non è detto che sia la più accurata dal punto di vista delle decisioni di carattere tecnico da assumere. La valutazione emersa, da parte dello stesso Dipartimento, è che sia più perfettibile ed efficace un percorso inclusivo, piuttosto che uno tecnocratico.

<sup>75</sup> Secondo il Consiglio d'Europa, infatti, "La partecipazione è una dinamica collettiva della quale possiamo prevedere la fase di inizio, senza pretendere di definire ove porterà in futuro". Nella prospettiva della partecipazione, inoltre, le persone sono interpretate in qualità di attori dotati di competenze (Mougenot & Rousset 2002).

<sup>76</sup> All'opposto, analisi e piani/programmi per la biodiversità che concentrino la loro attenzione esclusivamente sui fattori biotici e abiotici necessari per la vita animale e vegetale rendono molto difficile l'interazione con le comunità locali.

<sup>77</sup> A questo proposito si segnala l'esperienza di qualità realizzata dalla Provincia di Vercelli nell'ambito del progetto PREL, Progetto Reti Ecologiche che ha previsto un ruolo importante della partecipazione (<http://www.progettoretieologiche.it/progetto.htm>).

## **Obiettivo Operativo 3.2**

### ***Titolo***

Coinvolgimento delle comunità locali nei piani, programmi, progetti, in particolare inerenti opere ad alta incidenza sulla biodiversità.

### ***Descrizione***

Sperimentare la realizzazione di percorsi strutturati di partecipazione all'interno del processo decisionale per la definizione di piani, programmi, progetti ad alta incidenza sulla biodiversità (ad esempio, grandi opere infrastrutturali, etc). Una delle metodologie da sperimentare in modo più diffuso afferisce al cosiddetto "Dibattito pubblico" (da numerosi anni vigente nel contesto francese e attualmente promosso anche dalla Legge sulla partecipazione della Regione Toscana) oppure a percorsi che permettano di istituire forum di partecipazione a partire dalle fasi progettuali della costruzione di grandi infrastrutture (coinvolgendo, quindi, gli attori e le comunità locali su aspetti quali: tracciati, opzioni, modalità e materiali di lavorazione, compensazioni, ecc.).

### ***Responsabilità e soggetti da coinvolgere***

MATTM, Ordini professionali, Regioni, Autorità di Bacino.

### ***Strumenti finanziari***

Fondi ordinari delle amministrazioni coinvolte, Fondi europei (per progetti pilota).

## **Obiettivo Operativo 3.3**

### ***Titolo***

Linee guida specifiche per la redazione di analisi di contesto, volte in particolare all'evidenziazione dei possibili conflitti, in particolare nella fase di impostazione di piani e programmi.

### ***Descrizione***

Il conflitto è un aspetto comune a molteplici processi di governo del territorio e può rappresentare una fase importante di apprendimento<sup>78</sup>. Esso può assumere una valenza positiva nel momento in cui si articola l'oggetto del contendere e si ragiona su come ciascuna parte in campo può ottenere qualche beneficio da una negoziazione. Si tratta di trasformare la forza distruttrice che normalmente vi è insita, in forza generatrice di discussioni e negoziazioni. L'evidenziazione e l'emersione dei conflitti "non porta necessariamente alla loro soluzione. Non è detto che le parti riescano a trovare un accordo (in caso di negoziazione) o un punto di vista comune (in caso di discussione). Il processo di trasformazione può fallire in tutto o in parte, può condurre a risultati parziali (per esempio un accordo su alcuni aspetti e non su altri) o instabili (per esempio un accordo che dopo un po' di tempo viene rimesso in discussione). Non possiamo pretendere di superare tutti i conflitti, ci mancherebbe altro. Ma il processo di trasformazione è comunque utile, perché consente alle parti di ascoltarsi, di rivedere le proprie posizioni e di arricchirle, di migliorare le loro relazioni, di scoprire (o solo intravedere) nuove vie di uscita, o semplicemente di concordare una tregua" (Bobbio 2004, p.99).

### ***Responsabilità e soggetti da coinvolgere***

MATTM, Autorità di Bacino, Federazione parchi e riserve naturali, Regioni, Province, Associazioni di categoria, Ordini professionali, Associazioni ambientaliste, Osservatorio Gestione Conflitti Ambientali e Territoriali.

### ***Strumenti finanziari***

Fondi MATTM, regionali ed europei.

---

<sup>78</sup> Al proposito si rimanda in particolare a De Marchi (2004) e Fareri (2008).

---

## **OBIETTIVO STRATEGICO 4 – LA PARTECIPAZIONE COME STRUMENTO DI INNOVAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E DELLA GESTIONE DEI BENI COMUNI**

La partecipazione delle comunità locali nella definizione di piani e strategie di conservazione e di sviluppo costituisce un elemento di forte stimolo e innovazione amministrativa per gli enti pubblici coinvolti. Si tratta di promuovere, attraverso la partecipazione, una nuova modalità di governo del territorio che necessita da parte delle Pubbliche Amministrazioni maggior capacità di dialogo, un approccio alla complessità e al superamento della settorializzazione interna, una maggior tensione verso l'obiettivo (e meno verso la procedura) e infine una capacità di rispondere a una domanda aggregata che emerge da una fase di partecipazione pubblica. Si richiede cioè che la P.A. innovi l'approccio alla partecipazione pubblica sui temi della biodiversità e del paesaggio, prevedendola e normandola nelle leggi e nei piani d'area vasta, promuovendo un approccio intersettoriale, a partire dalle proprie strutture. Si ritiene importante comunicare con continuità ed efficacia alla comunità gli obiettivi, l'agenda, gli effetti attesi e possibili della partecipazione, anche attraverso "patti partecipativi" o "statuti della partecipazione" che esplicitino i diritti, i doveri e le ricadute della partecipazione.

### **Obiettivo Operativo 4.1**

#### ***Titolo***

Tracciabilità dei risultati della partecipazione.

#### ***Descrizione***

È opportuno che le risultanze dei processi partecipativi siano rintracciabili e valorizzati attraverso documenti che riportino le analisi, gli scenari e soprattutto le proposte, le richieste e le attese espresse dalla comunità partecipante nei confronti del piano/programma in questione. Risulta inoltre molto importante che negli atti deliberativi del piano e nei relativi allegati tecnici sia esplicito il raffronto tra i contenuti del piano/programma e i pronunciamenti del forum partecipativo.

#### ***Responsabilità e soggetti da coinvolgere***

MATTM, Ordini professionali, Regioni, Province, ISPRA, ANCI, UPI, Autorità di Bacino.

#### ***Strumenti finanziari***

Fondi ordinari delle amministrazioni coinvolte.

### **Obiettivo Operativo 4.2**

#### ***Titolo***

Promuovere i patrimoni di comunità e la gestione partecipata delle risorse ambientali.

#### ***Descrizione***

Secondo l'approccio patrimoniale (Ollagnon 1989), si propone di promuovere un nuovo modo di "fare conservazione" incentrato sulle comunità "titolari" di tali risorse patrimoniali (paesaggio, biodiversità, territorio, ecc). Laddove esse esistano, si propone di sostenerle e di valorizzarle; nel caso non siano più attive, si darà supporto a nuovi "patrimoni di comunità"<sup>79</sup> (cfr. anche il riferimento dell'IUCN a proposito di tali categorie di gestione delle risorse naturali, definite *community based*). Preliminare a questo tipo di azioni è lo studio degli usi civici esistenti in Italia e del relativo specifico rapporto con le risorse da essi gestite. In questa prospettiva, inoltre, si promuove la responsabilizzazione di singoli attori (ad esempio, gli agricoltori) o di attori collettivi (ad esempio, scuole o associazioni) nella gestione partecipata delle risorse ambientali<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Si fa riferimento in particolare alle esperienze presentate da Grazia Borrini-Feyerabend nell'ambito del Convegno "Processi partecipati, ecoregioni e tutela della biodiversità" (Regione Lombardia, Milano, 2 marzo 2007).

<sup>80</sup> Le esperienze alle quali si fa qui riferimento sono, ad esempio, le oasi e gli orti urbani (cfr. le esperienze del Parco Nord Milano e dei *Jardins Partagés* a Parigi).

### **Responsabilità e soggetti da coinvolgere**

MATTM, Regioni, Province, UPI, Coordinamento Agende 21 Locali, ANCI, Associazioni di categoria, ordini professionali, associazioni ambientaliste, scuole, università, usi civici già esistenti, Centro Studi e documentazione sui Demani civici e le proprietà collettive (Trento) e Associazione Nazionale Usi civici e proprietà collettive.

### **Strumenti finanziari**

Fondi MATTM, regionali e provinciali.

## **Sezione C: METODOLOGIE DELLA PARTECIPAZIONE**

---

### **OBBIETTIVO STRATEGICO 5 – PROMUOVERE LA FORMAZIONE**

Si ritiene che l'approccio educativo costituisca il fondamento di ogni percorso partecipato. Esso dovrebbe infatti ispirare la pianificazione della partecipazione e seguire lo svolgersi del processi di coinvolgimento fornendo l'adeguato supporto.

In questa prospettiva si prevede la promozione di corsi di educazione nelle scuole, nei contesti formativi formali e informali, in particolare finalizzati alla scoperta dei saperi locali, alla costruzione di reti all'interno della comunità e alla valorizzazione della diversità culturale e biologica, evidenziando le connessioni tra questi due aspetti (cfr. Ob. Oper. n. 1.1) e l'importanza stessa dell'approccio partecipativo al governo delle risorse.

Risulta inoltre molto importante la formazione degli esperti, dei facilitatori, dei funzionari degli enti pubblici in merito all'impostazione di base dei processi partecipati declinati in funzione delle caratteristiche ambientali, culturali e socio-economiche dei diversi contesti territoriali. Aspetti rilevanti della formazione riguardano in particolare l'ascolto, lo scambio, il confronto con le sensibilità e le esigenze dell'altro<sup>81</sup>.

### **Obiettivo Operativo 5.1**

#### **Titolo**

Formare specifici esperti e facilitatori di processi di partecipazione; formare agenti di sviluppo locale.

#### **Descrizione**

Sviluppare – in sinergia con le università e gli enti privati competenti in materia – un piano di aggiornamento professionale per gestori di processi di progettazione partecipata che aumenti la loro capacità di includere le linee guida previste dall'Obiettivo operativo 6.1 nelle proprie azioni di consulenza locale.

### **Responsabilità e soggetti da coinvolgere**

Le Amministrazioni Provinciali con gli osservatori dei bisogni formativi; le Amministrazioni Regionali come enti erogazione e controllo; ISPRA; gli Enti Formativi, le Università, le Associazioni ed Enti Culturali locali come attuatori dei progetti formativi.

### **Strumenti finanziari**

Fondi Europei per la formazione, Programmi EU Leonardo e Grundtvig per il miglioramento della formazione e per la formazione continua.

---

<sup>81</sup> Cfr. "Each party commits to introduce procedures for the participation of the general public, local and regional authorities, and other parties with an interest in the landscape. This is a way of clarifying elements such as politicians' and civil servants' responsibility for ensuring that people can participate and are regarded as actors in all processes, both in directly landscape-related processes and in processes that have indirect consequences for the landscape. Increased participation should be a horizontal goal for the authorities concerned with landscape issues, at central, regional and municipal levels. One possible measure would be to demand that experts in public sector administration (planners, advisors, rural developers, project managers, etc) should be trained in, or offered training in methods for participation" (Riksantikvarieämbetet 2008, p.12).

---

## **OBIETTIVO STRATEGICO 6 – ATTIVARE PERCORSI DI PARTECIPAZIONE CON ELEVATI STANDARD QUALITATIVI**

Attivare percorsi di partecipazione efficaci e capaci di produrre cambiamenti positivi, sia nella comunità locale sia negli enti pubblici coinvolti, necessita di professionalità e di competenze dedicate e non può essere frutto di improvvisazione, in quanto rischierebbe di ottenere effetti addirittura controproducenti.

L'attivazione di percorsi partecipati, quindi, deve rifarsi a standard qualitativi elevati. Tra questi, un primo aspetto di attenzione va posto alla scala territoriale sulla base della quale attivare percorsi partecipativi.

Dalle numerose esperienze realizzate in merito, emerge che la scala di riferimento per l'impostazione di efficaci azioni di partecipazione è sicuramente quella delle comunità locali e quindi la scala comunale (o, in alcuni casi, anche relativa a singole località come nel caso del coinvolgimento di comuni che si estendono su più valli).

Può risultare comunque interessante sperimentare su scale più ampie, delle modalità di concertazione e di partecipazione di tutti gli enti competenti per un dato territorio considerando che gli effetti sulla biodiversità necessitano di essere previsti anche alla macro-scala (per prevenire, ad esempio la frammentazione).

In particolare si può prevedere che il processo partecipativo agisca a diverse scale territoriali (regionale, territoriale o locale) in rapporto alla portata e alle ricadute dei piani/programmi/progetti a cui si applica, come anche definire, soprattutto per le pianificazioni d'area vasta, un'interazione di scala territoriale<sup>82</sup>.

A tal fine uno dei principi guida può essere quello della sussidiarietà<sup>83</sup> anche se un presupposto per la sua piena applicazione è l'assunzione di una nuova centralità e capacità di autogoverno delle comunità locali.

### **Obiettivo Operativo 6.1**

#### **Titolo**

Linee guida<sup>84</sup> sugli strumenti per attivare la partecipazione nella definizione della Strategia Nazionale per la Biodiversità<sup>85</sup> (ad hoc per ogni aspetto) e nella pianificazione della tutela della biodiversità.

#### **Descrizione**

L'impegno di valorizzare in modo sistematico l'approccio partecipativo nella definizione e nell'attuazione delle politiche e dei piani per la biodiversità deve trovare in primo luogo riscontro nella declinazione della Strategia Nazionale della Biodiversità.

Nell'articolazione della SNB sarà dunque importante considerare che per ogni asse strategico d'intervento si individuino gli interlocutori principali da coinvolgere su scala nazionale (e, in ricaduta, su scala territoriale) e si prefigurino metodologie, iniziative e strumenti per conseguire un ruolo attivo delle comunità locali e dei soggetti economici nelle azioni da intraprendere.

Le linee guida sono utili al fine di esplicitare indicativamente percorsi, strumenti, metodologie e standard qualitativi per l'attivazione di percorsi partecipativi anche su scale e contesti differenti. Particolare attenzione sarà dedicata agli aspetti di comunicazione finalizzati a stimolare la partecipazione attiva e

---

<sup>82</sup>Si fa riferimento, ad esempio, al progetto Mappabio (Master Plan Partecipato per la Biodiversità) in corso nell'ambito dei Comuni Obiettivo 2 della provincia di Como (area prioritaria per la biodiversità H1).

<sup>83</sup> Si fa in particolare riferimento all'art. 118, com. 3 della Costituzione, secondo cui "Stato, Regioni [...] favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

<sup>84</sup>Si segnala che sono attualmente disponibili alcuni strumenti e *linee guida* che riguardano la partecipazione in generale e che quindi rappresentano un utile riferimento anche per la tematica qui in oggetto: cfr. ad esempio la bibliografia riportata e: "The Community Planning Handbook: how people can shape their cities, towns and villages in any part of the world", Earthscan Publications Ltd, 2000, <http://www.nickwates.co.uk>; Cos'è un *Village design Statement* (a cura di A. Di Giulio, [www.parcodellecollinedinapoli.it/documenti/VDS%20generale.pdf](http://www.parcodellecollinedinapoli.it/documenti/VDS%20generale.pdf)); (cfr. anche <http://www.bdor.co.uk/index.htm>); WWF Italia, Quaderni di Educazione Ambientale (14. Comprendere ed apprezzare la diversità dell'ambiente costruito; 15. La diversità biologica in agricoltura, zootecnia e in alimentazione; 16. Diversità biologica e musei naturalistici; 17. La diversità biologica negli orti botanici; 18. Le aree protette: dove, come e perché; 19. Un'oasi a scuola; 20. Il paesaggio racconta); "Sharing Power: Learning by Doing in Co-Management Throughout the World" (a cura di G. Borrini-Feyerabend, M. Pimbert, M. T.Farvar, A. Kothari e Y. Renard), IIED & IUCN, London (2004), <http://www.iucn.org>; "Community Design Primer" (a cura di Randolph T. Jr. Hester Ridge Times Press, Mendocino, CA 1990); linee guida promosse dalla Regione Lombardia relativamente all'attuazione di processi di Agende 21 Locali (<http://www.agenda21.regione.lombardia.it>).

<sup>85</sup> Secondo quanto indicato, ad esempio, nell'ambito della Strategia Nazionale per la Biodiversità della Francia si ritiene che "la partecipazione attiva e attenta risulti assolutamente indispensabile nelle fasi di elaborazione, di attuazione e di monitoraggio della Strategia stessa" (MEEDT 2004, p. 6; trad. degli autori).

all'individuazione di possibili modalità innovative per la partecipazione attraverso ITC. Una sezione importante delle linee guida sarà dedicata all'impostazione di ogni percorso partecipativo, con particolare riferimento alle fasi di analisi del contesto, della mappa degli attori e della definizione di profili di comunità.

Si tratta infatti di identificare quali sono i soggetti chiave del territorio nel quale si va ad intervenire, prestando attenzione a non identificare soltanto quelli effettivi ma anche gli attori potenziali che potrebbero essere strategici per lo sviluppo del percorso.

Le linee guida contempleranno, inoltre, una serie di indicatori tali da permettere un'autovalutazione della qualità del percorso partecipativo, procedura che sarà da attuarsi in momenti specifici lungo il percorso (al fine del monitoraggio) e nelle fasi conclusive (al fine di individuare le criticità e definire proposte di proseguimento dell'esperienza).

### **Responsabilità e soggetti da coinvolgere**

MATTM, ISPRA, Regioni, Province, Associazioni di categoria, ordini professionali, associazioni ambientaliste.

### **Strumenti finanziari**

Fondi MATTM, regionali.

---

## **OBIETTIVO STRATEGICO 7 – INCENTIVARE E SOSTENERE LA PARTECIPAZIONE, IN PARTICOLARE NELLE AREE RURALI E PERIURBANE**

Sostenere la partecipazione delle comunità locali alla pianificazione e gestione di azioni di tutela della biodiversità, in particolar modo nelle aree rurali (cfr. anche Proposta n. 11) e in quelle periurbane (dove si assiste a un fenomeno comune che tende a rendere l'attività agricola interstiziale, limitata sempre di più dall'urbanizzazione crescente e dalla pressione ambientale che ne consegue), con l'inclusione di elementi che la prevedono e la finanziano nei diversi strumenti normativi e programmatori (PSR, Piani Paesistici, Piani dei parchi, ecc.) come è stato fatto nel contesto urbano, per esempio con i Contratti di Quartiere I e II, con i PRUSST o con i PRU.

A tal fine si ritiene anche utile far tesoro, soprattutto alla scala locale, delle esperienze realizzate da alcune Amministrazioni nella redazione dei Piani Sociali di Zona o nei Piani per la Salute.

### **Obiettivo Operativo 7.1**

#### **Titolo**

Azioni pilota per sperimentare forme innovative di "leve" della tutela della biodiversità e della partecipazione.

#### **Descrizione**

Realizzazione di azioni pilota che utilizzino, in fase di pianificazione e realizzazione di azioni legate alla tutela della biodiversità, nuove e innovative "leve"<sup>86</sup> per facilitare la responsabilizzazione sul lungo periodo delle comunità locali rispetto alle risorse e per promuovere in modo concreto la partecipazione delle comunità locali (cfr. Proposta n. 10).

A tal fine si rimanda alla seguente tabella (tab. 1) per una esplicitazione più chiara di tale azione.

---

<sup>86</sup> Con il termine di "leve" ci si riferisce a quell'ampia gamma di azioni di coinvolgimento che fanno – per l'appunto – leva su sentimenti e bisogni intimi dell'individuo come la socialità, la sicurezza, la proprietà di beni, la passione, la curiosità ecc.

<b>Leve</b>	<b>Categorie coinvolte</b>	<b>Modalità di azione (esempi)</b>
Leve economiche (in contesti rurali).	<i>Pastori, allevatori, selvicoltori (boscaioli), agricoltori, raccoglitori (es. funghi, tartufi, frutti di bosco, erbe officinali, etc), operatori turistici.</i>	Incentivi per sostenere forme di allevamento utili a mantenere i pascoli aperti o per la piantumazione di siepi; promozione dei prodotti di <i>cultivar</i> locali; coinvolgimento dei selvicoltori nella gestione forestale FSC e di operatori turistici locali nel creare e gestire aree di interesse naturalistico/turistico.
Leve economiche (in aree peri-urbane).	<i>Agricoltori, ristoratori, operatori turistici.</i>	Incentivi per sostenere gli agricoltori nella vendita diretta di prodotti locali presso le aziende (cfr. filiera corta), con agricoltura sostenibile e presidio del paesaggio; promozione presso i ristoratori di ricette tradizionali realizzati con prodotti locali. Promozione di turismo di prossimità.
Sentimento di proprietà/diritti d'uso/appartenenza (aree rurali).	<i>Selvicoltori, agricoltori, raccoglitori.</i>	Concessione di diritti d'uso esclusivi (funghi, tartufi, frutti di bosco, legna, erbe, ecc..) su porzioni di terre comuni a fronte di impegni per la gestione sostenibile (tramite convenzioni <i>ad hoc</i> ).
Sentimento di proprietà/diritti d'uso/appartenenza (aree peri-urbane)	<i>Associazioni, privati.</i>	Concessione in gestione esclusiva di piccole aree naturali residuali o giardini, da mantenere e migliorare ed aprire al pubblico, eventualmente con biglietto di ingresso (es. oasi urbane).
Leve educative e motivazionali.	<i>Studenti, docenti, giovani, residenti periodici e turisti.</i>	Corsi per la conoscenza del territorio e delle tecniche tradizionali condotte da anziani, da professionisti locali ecc.
Passione.	<i>Appassionati di ambiente, storia, territorio, locali, turisti o studenti di vicine università</i>	Promozione di programmi di osservazione, studio e ricerca di campo; censimenti faunistici, monitoraggio del territorio.
Riconoscimento sociale.	<i>Cittadini generici con professioni non direttamente afferenti alla biodiversità</i>	Volontariato per la pulizia dei sentieri, per la gestione di micro-oasi e giardini a ingresso libero, per la raccolta di rifiuti abbandonati, per la gestione e il ripristino di sponde fluviali e corridoi faunistici ecc.
Sicurezza.	<i>Volontari della protezione civile e altri cittadini.</i>	Prevenzione degli incendi attraverso la gestione dei boschi.
Leve alimentari.	<i>Agricoltori, orticoltori, Gruppi di Acquisto, etc.</i>	Incentivare l'adozione di <i>cultivar</i> locali negli orti privati (finalizzate a promuovere ricette famigliari tradizionali) e la raccolta diretta degli ortaggi da parte dei cittadini.

Tab. 1 Le "leve" per la partecipazione alla tutela della biodiversità.

### **Responsabilità e soggetti da coinvolgere**

MATTM, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, ISPRA, Regioni, Province e Comunità Montane, Enti Parco, Associazioni di categoria (in particolare degli agricoltori), Enti Forestali regionali.

### **Strumenti finanziari**

Fondi MATTM, regionali ed europei (es. PSR).

---

**OBIETTIVO STRATEGICO 8 – RACCORDARE GLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE CON I PIANI/PROGRAMMI VIGENTI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO**

In Italia si sono andate sviluppando negli ultimi quindici anni iniziative che contengono alcuni elementi di partecipazione delle comunità e degli attori locali all'assunzione delle scelte strategiche di sviluppo. Si fa riferimento a strumenti<sup>87</sup> che hanno assunto progressivamente un ruolo importante se non altro per le risorse mobilitate.

A partire da tale valutazione, si propone di integrare maggiormente gli strumenti di partecipazione nelle pianificazioni e programmazioni vigenti e, laddove non sia prevista la partecipazione, mirare a tale inserimento, anche dal punto di vista normativo.

D'altra parte, laddove più strumenti pianificatori e programmatori prevedano di attivare processi partecipati, occorre realizzare un attento coordinamento al fine di non moltiplicare i contesti partecipativi e così disincentivare la partecipazione stessa degli attori.

**Obiettivo Operativo 8.1*****Titolo***

Catalogo *on line* sulle modalità di integrazione degli strumenti di pianificazione della tutela della biodiversità e in generale di governo del territorio con i percorsi di partecipazione.

***Descrizione***

Iniziative come i Programmi di riqualificazione urbana o la programmazione negoziata o quella regionale per i fondi strutturali hanno incluso, almeno nominalmente, temi come quello della sostenibilità e della partecipazione ma nella pratica essi hanno evidenziato una debolezza intrinseca, soprattutto per quanto riguarda l'inclusione di criteri ambientali, l'intersettorialità, la partecipazione dei soli soggetti forti, la capacità di generare percorsi operativi e partenariati fattivi.

A tali strumenti si sono spesso affiancati iniziative volontarie come Agende 21, Bilanci Partecipativi, ecc., che sono stati motivati in alcuni casi più dalla ricerca del consenso che dalla reale volontà di dare applicazione condivisa ai risultati. È necessario, quindi, nella fase di impostazione di piani e di programmi per la tutela della biodiversità e in generale relativi al governo del territorio, superare tali difficoltà, tarando con accuratezza il percorso che si va ad intraprendere e nello stesso valorizzare e mettere a sistema le iniziative positive già realizzate nei territori, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo di risorse endogene.

Allo stesso tempo è anche importante che sin dalla fase di pianificazione tali percorsi siano ancorati agli strumenti di pianificazione già attivati. Il catalogo proposto, in particolare tramite la messa a disposizione on-line, permetterà di fornire esempi in merito all'integrazione e al coordinamento tra i piani e la partecipazione. Esso potrà, inoltre, essere aggiornato progressivamente tramite l'inserimento delle valutazioni delle varie esperienze in corso.

***Responsabilità e soggetti da coinvolgere***

MATTM, ISPRA, Tavolo Stato-Regioni, Upi, ANCI, INU.

***Strumenti finanziari***

Fondi MATTM, Regionali, Provinciali.

---

**OBIETTIVO STRATEGICO 9 – MONITORARE E VALUTARE GLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE ADOTTATI**

Il monitoraggio e la valutazione dei percorsi di partecipazione sono strumenti importanti per la ridefinizione in corso d'opera o per la definizione a posteriori dell'efficacia dell'intervento. Si tratta di un aspetto generalmente sottovalutato, che invece si ritiene debba costituire un imprescindibile strumento di valutazione della sostenibilità complessiva delle politiche pubbliche e in particolare dei percorsi di partecipazione.

---

<sup>87</sup> Tra questi si ricordano i Programmi di riqualificazione urbana (Pru, Priu, PRUSST e Contratti Quartiere I e II), la programmazione regionale per la destinazione dei Fondi Strutturali europei (i cosiddetti Documenti Unici di Programmazione), la programmazione concertata come definita con Delibera CIPE 21.3.97 (Patti territoriali, Contratti d'area e Accordi di programma).

## **Obiettivo Operativo 9.1**

### **Titolo**

Definire set di indicatori sul capitale sociale e sul valore aggiunto territoriale che derivano dall'impostazione di piani partecipati per la tutela della biodiversità e del territorio.

### **Descrizione**

Il capitale sociale può essere utilizzato come strumento di valutazione a lungo termine di piani e programmi di sviluppo legati alla tutela della biodiversità. Si propone di procedere alla valutazione a varie scale, in tempi diversi e con strumenti diversificati.

In particolare, in connessione con l'obiettivo relativo all'integrazione e il confronto dei saperi tecnici e scientifici con quelli della comunità locale, potrebbe essere interessante sviluppare dei metodi partecipati di valutazione dell'evoluzione del territorio.

Questo presuppone anche lo sviluppo di nuove capacità da parte dei tecnici di saper comunicare il significato e il valore degli indicatori e delle metodiche scientifiche utilizzate. Si può ipotizzare che il set di indicatori applicabile allo stato delle risorse biologiche e al paesaggio e che diviene parte integrante di piani e programmi di tutela della biodiversità e di governo del territorio possa essere integrato o popolato anche con elementi riferibili all'esperienza diretta delle comunità locali (ad esempio, grazie alla memoria storica oppure al monitoraggio quotidiano delle trasformazioni d'uso).

### **Responsabilità e soggetti da coinvolgere**

MATTM, ISPRA, Coordinamento delle Agende 21 Locali Italiane, Regioni, Università, Federazione Parchi e Riserve Naturali, ordini professionali, associazioni di categoria.

### **Strumenti finanziari**

Fondi MATTM, Regioni, fondi europei.

## **Una proposta operativa: la partecipazione nei contesti rurali, luoghi della biodiversità italiana.**

Come ricordato in introduzione, l'uomo è una specie animale chiave dell'ambiente italiano, in quanto ha contribuito alla sua formazione almeno quanto altri fattori, come ad esempio le glaciazioni.

Ma le popolazioni umane attuali stanno adottando modalità di uso delle risorse che hanno ben poco a che fare con quelle "tradizionali" ed ecosimili della specie umana e che si caratterizzano sempre di più per approcci "ecoalieni".

Pertanto l'ambiente italiano sta ora andando incontro a profonde trasformazioni<sup>88</sup> in relazione all'estinzione dell'attore chiave della sua evoluzione: il contadino/pastore/silvicoltore. Si dedica quindi qui una proposta articolata relativa agli ambiti rurali, in quanto risultano contesti specifici particolari e ove si concentrano i valori di biodiversità.

Nell'ambito della pianificazione di azioni di conservazione della biodiversità, è necessario infatti chiarirsi su quale sia la natura prevalente della relazione tra comunità locale e biodiversità in ambiti rurali e, una volta individuata tale caratteristica, agire di conseguenza.

Nel tentativo di sintetizzare le tipologie di relazioni oggi riscontrabili tra comunità rurali e il relativo territorio di riferimento (in Italia), si propone una tabella ordinata in otto livelli a positività di relazione crescente tra comunità e territorio/biodiversità (tab.2).

---

<sup>88</sup> Le quali potrebbero assumere contorni ancora più critici in ragione degli effetti dei cambiamenti climatici.

Qualità della relazione	Positività crescente	Descrizione
Opposizione netta	1	Per ragioni socio economiche contingenti o mancanza di alternative, la comunità instaura un rapporto di saccheggio irreversibile del territorio senza curarsi della sostenibilità a lungo termine dei sistemi ecologici ed economici. Relazione di parassitismo.
Opposizione blanda e residuale	2	La perdita della capacità di un territorio di sostenere la comunità odierna ivi insediata determina una perdita del suo valore materiale, economico e relazionale percepito e di conseguenza una scarsa reattività del corpo sociale rispetto a usi che, a fronte di un modesto beneficio immediato, risultano nel medio termine lesivi della sua unicità economica potenziale, incoerenti con la sua impronta originaria e dannosi per l'ecosistema. Relazione di saprofitismo.
Coesistenza forzata e normata	3	Sulla base di esigenze di conservazione percepite prevalentemente da <i>elites</i> culturali delle aree urbane, viene imposta una normativa di conservazione che le comunità locali di fatto subisce. Relazione di sudditanza e percezione diffusa di espropriazione.
Coesistenza neutrale	4	Tra comunità e sistema ecologico non esistono più profondi rapporti economici, psicologici, antropologici e culturali ma si instaura una reciproca indifferenza: il territorio rurale pare assumere le sembianze di supporto neutrale per un mondo urbano. Relazione di "sovrapposizione urbana" (prodotta dall'espansione della cultura urbana).
Consenso	5	La comunità locale viene convinta delle buone ragioni delle <i>elite</i> culturali e scientifiche urbane e delega loro la pianificazione del futuro del territorio, assumendo un atteggiamento di spettatori dell'azione altrui da cui sono solo marginalmente coinvolti. Relazione della delega consensuale.
Empatia culturale	6	Perduta la relazione economica e funzionale con il proprio territorio, parte della comunità locale sviluppa nuovi sentimenti di empatia che spesso portano a ri-scoprirlo ma in chiave idealistica e non di gestione materiale. Relazione di empatia immateriale.
Simbiosi pianificata, culturale ed economica	7	Un processo di partecipazione, incentivazione e riappropriazione culturale restituisce al territorio e alla sua biodiversità un valore percepito presso la comunità locale. Relazione di simbiosi pianificata.
Simbiosi spontanea, antropologica ed economica	8	La sopravvivenza di relazioni antropologiche ed economiche tradizionali che hanno prodotto un agro-ecosistema peculiare e ricco di biodiversità o l'evoluzione spontanea del processo descritto al punto precedente, configurano una relazione simbiotica sostenibile, stabile e spontanea tra la comunità, il territorio e sua biodiversità. Relazione di simbiosi spontanea.

Tab. 2 – La qualità delle relazioni tra comunità rurali e territorio.

Dopo aver analizzato le relazioni tra le comunità e il territorio di riferimento, risulta interessante prendere in considerazione la struttura di base attorno alla quale si articola il rapporto tra soggetti pubblici e privati riguardo al flusso delle informazioni e la **partecipazione al processo decisionale**.

Come è stato illustrato nei paragrafi precedenti, si individuano tre modalità principali (informazione, consultazione, partecipazione reale al processo decisionale). Nelle **aree rurali**, tuttavia, i confini tra queste tre modalità sembrano essere molto meno netti e la **pianificazione del processo partecipativo**, è, spesso, più facile da enunciare che da attuare.

In primis, i flussi di **informazione** seguono in questo contesto flussi ben diversi da quelli urbani, che vanno pertanto attentamente analizzati dato che la comunicazione verbale del passaparola e il parere

della figura “competente e autorevole” di fiducia giocano ancora un ruolo non marginale e si sviluppano in contesti non formali e neutrali (bar, circolo, parrocchia, ecc.). Sono flussi di notizie incontrollabili che passando di bocca in bocca, spesso si arricchiscono e risultano oggetto di distorsioni, in grado quindi di segnare l'affermazione o l'affossamento di molte idee innovative<sup>89</sup>

Passando in seguito alla **consultazione**, uno dei punti chiave consta nell'integrazione dinamica di “**saperi tradizionali**”<sup>90</sup> e di “**saperi scientifici**”. Il punto critico di questa integrazione sta nel definire modalità di interazione proficua tra questi “due sistemi”, l'uno basato su letture trasversali e funzionali, l'altro su letture disciplinari e astratte<sup>91</sup> (cfr. Ob. Strat. n. 2).

Cionondimeno, le categorie professionali più legate allo sfruttamento delle risorse naturali sono quelle che – vuoi per la marginalizzazione di cui spesso soffrono, vuoi perché ormai numericamente esigue – mostrano spesso, superata la diffidenza iniziale, la maggiore disponibilità a collaborare proprio perché hanno spesso un estremo bisogno di ritrovare un ruolo nel contesto della comunità e di vedere considerate le proprie istanze (Cannarella & Piccioni 2004; Campenni 2003).

Programmi di **gestione e di sviluppo locale** davvero efficaci dovrebbero, quindi, affiancare all'approccio scientifico che tende a “oggettivare” il **patrimonio naturale**, uno sforzo per recuperare tutte le diverse letture di questi “paesaggi” molteplici e per individuare, nel senso d'identità e di legame coi luoghi che scaturisce dall'interazione tra di esse, il **motore per uno gestione consapevole della biodiversità e per uno sviluppo sostenibile dalla comunità locale**.

Per quanto riguarda la **partecipazione**, intesa in senso stretto, nucleo centrale del presente documento, è necessario, prima di tutto, comprendere la relazione specifica che nelle aree rurali lega individuo e comunità col proprio territorio di riferimento, sia dal punto di vista antropologico che da quello ecologico e quindi far precedere a qualsiasi processo di progettazione partecipata, una fase introduttiva di **analisi preliminare dei luoghi** sia con i metodi della psicologia di comunità (**profilo di comunità**) sia con quelli propri della analisi ecologica ed economica.

È da tener presente, inoltre, che molte comunità rurali sono ormai composte da un piccolo nucleo permanentemente insediato e da una componente non marginale che frequenta occasionalmente il territorio (turisti, emigranti di ritorno, residenti stagionali) o che vi spende solo parte della giornata perché legato ad altri sistemi economici “forti” (pendolari, studenti, docenti, ecc.). Anche queste componenti vanno attentamente considerate e vanno identificati metodi idonei per coinvolgerle perché possono avere un ruolo non secondario nella gestione della biodiversità locale.

Molte comunità rurali, inoltre, sono poco avvezze a metodi di confronto e di partecipazione formalizzata ed esplicita al processo decisionale come quelle che stanno prendendo piede in **ambito urbano**. Una secolare **dis-abitudine a partecipare alle scelte collettive** rimanendo nel “proprio” perché sempre di più espropriate delle capacità decisionali, la diffusa diffidenza verso ciò che viene “dall'esterno” cui si unisce il frequente discredito di cui soffrono, specie ma non solo al Sud, le autorità pubbliche, comportano raramente la nascita nelle comunità rurali di percorsi endogeni di progettazione partecipata “classici” mentre quelli indotti dall'esterno o dall'alto si scontrano spesso con diffidenza o disinteresse.

Si aggiunga poi che, nei territori a maggiore valenza naturale, non di rado i più remoti, alcune delle categorie professionali che più interferiscono direttamente con la biodiversità del territorio, sono oggi costituite per la maggior parte da **soggetti che svolgono attività economiche ormai marginali** (pastori, agricoltori, raccoglitori, pescatori, cacciatori) e che spesso hanno livelli di scolarizzazione modesti e un **scarsa attitudine alla socializzazione formale e all'attività “politica”** proprio perché spesso esclusi dalle dinamiche della modernità. Se però al progetto formalizzato si sostituiscono **modalità basate sulla relazione interpersonale e di vicinato** allora è possibile ottenere grande disponibilità e anche il “**facilitatore**”, figura chiave dei processi partecipati, può essere apprezzato e accettato.

---

<sup>89</sup> Tra i numerosi esempi che avvalorano questa valutazione si citano la notizia diffusa nella popolazione locale relativa al fatto che si fosse deliberatamente contaminata l'area del Gennargentu con la peste suina africana al fine di distruggere l'economia locale, creando così le condizioni per l'istituzione del Parco oppure lo stravolgimento del significato di molteplici programmi di turismo rurale che diventano solo strumenti utilizzati per ristrutturare case private e, così facendo, non producono sul territorio le prospettive auspiccate.

<sup>90</sup> L'importanza dei saperi tradizionali è particolarmente sottolineata anche dalla Convenzione sulla diversità biologica (cfr. Art. 10, c e Art. 17, 2).

<sup>91</sup> Occorre inoltre considerare che, mentre la lettura scientifica è strutturata, documentata e consapevole, quella tradizionale è prevalentemente impalpabile, orale e inconsapevole, viene cioè vissuta come lo sfondo quotidiano e ovvio della vita individuale e collettiva e ciò la rende assai difficile da decodificare e da descrivere.

È perciò necessario che i facilitatori del processo siano figure in certo senso ibride, con un piede nella comunità locale e uno fuori, che sappiano fungere da canali di comunicazione tra esterno e interno in quanto accettati come persone di fiducia nella comunità ma al tempo stesso capaci di cogliere opportunità e stimoli dall'esterno. Ciò significa tuttavia che, anche in presenza di un contributo esterno portatore di innovazione, è necessario che questa **venga mediata** e resa credibili attraverso un lungo, continuativo e complesso processo di accreditamento personale dei gestori del processo e di creazione di un rapporto di fiducia con gli operatori locali. Il rischio più elevato consiste nel **suscitare aspettative** e poi deluderle perché, ad esempio, i fondi si esauriscono e il progetto si conclude: ciò non farebbe che aumentare la diffidenza verso le “nuove idee” e verso chi le propone, riconsegnando i cittadini alla consueta disillusione.

Ad ogni modo, a *latere* dei consolidati **metodi della progettazione partecipata** (workshop, questionari, interviste ecc.) che sono pur sempre spendibili con una porzione della popolazione locale, è necessario **allargare lo spettro degli strumenti di partecipazione individuando altre “leve” che promuovano atteggiamenti positivi o che aprano terreni franchi di dialogo con altre componenti socio-economiche altrimenti non coinvolte**<sup>92</sup>.

Una prima ricognizione in merito<sup>93</sup> ci ha fornito le indicazioni che riassumiamo nella tabella presentata nell'ambito dell'Obiettivo operativo n. 7.1.

Un'ulteriore **domanda da porsi** è **quale soggetto sociale**, interno o esterno alla comunità locale, sia nella posizione migliore, in termini di competenze e di riconoscimento sociale, per giocare il ruolo di promotore in un processo di pianificazione partecipata per la gestione della biodiversità in area rurale. È più credibile un ente locale o una associazione nazionale o un parco o un professionista indipendente o chi altro?

Il **soggetto politico locale**, che per ruolo dovrebbe rappresentare l'attore chiave per promuovere e accreditare tali processi è, non di rado, percepito come parte del sistema di potere di cui diffidare e non di rado – vuoi per il “ricatto” dell'ICI e degli oneri di urbanizzazione, vuoi per interessi di parte o per presunti “priorità occupazionali” – è spesso la porta attraverso cui passano molteplici attacchi all'integrità del territorio. Esistono, a onor del vero, numerosi esempi<sup>94</sup> di segno opposto in cui si stanno realizzando forme di partecipazione di buon livello e continuità ma certo se ne auspica una diffusione maggiore<sup>95</sup>.

Per quanto riguarda le **associazioni nazionali** che intendono promuovere progetti in una determinata area, esse sono spesso percepite dalle comunità locali come soggetti non neutrali e quindi possono piuttosto assumere il ruolo di stimolo e di sostegno esterno di realtà locali già accettate e conosciute.

Da questo **complesso quadro della partecipazione nelle aree rurali** nasce spontanea la domanda di come sia possibile dare legittimità e sostenere i metodi della partecipazione. Per sostenere la partecipazione nelle aree rurali, si ritiene che una proposta sia quella di includere elementi che la prevedano e la finanzino **nei diversi provvedimenti normativi (PSR, Piani Paesistici, Piani dei parchi, etc)** che riguardano le aree rurali come è avvenuto, in contesto urbano, con i Contratti di Quartiere.

In conclusione, non è possibile **trovare un modo unico per tutelare in modo partecipato un paesaggio e la sua biodiversità** ma occorre di volta in volta valutare i soggetti in campo, le risorse disponibili, il contesto economico e sociale, i possibili promotori e gestori del processo in quanto il rispetto del “locale” risulta la chiave di volta dell'attuazione fattiva delle politiche discusse nell'ambito del presente documento.

---

<sup>92</sup> Similare a questo particolare approccio emerge una delle proposte contenute nella Strategia Nazionale del Regno Unito, che prevede di assumere il *community based approach* per incoraggiare il cosiddetto *local distinctiveness* (Department of Environment 1994, p. 114).

<sup>93</sup> Ricognizione tra le varie esperienze realizzate dagli autori (in particolare nell'ambito delle attività della Società ILEX) in ambiti formativi e di sviluppo rurale o citati come esemplari negli Stati Uniti nell'ambito del cosiddetto “Ambientalismo di Mercato” (*Market Environmentalist*).

<sup>94</sup> Si citano a titolo esemplificativo le esperienze realizzate dai Comuni di Leuca e di Grottamare.

<sup>95</sup> Nel Regno Unito, ad esempio, stanno ottenendo buoni risultati metodologie di pianificazione partecipata delle aree rurali (il cosiddetto *Village Design Statement*) che vengono generalmente promosse e condotte da gruppi di cittadini indipendenti e che in seguito, ma non sempre, vengono fatte proprie dalle amministrazioni locali. È evidente, tuttavia, che ciò può aver luogo in comunità ancora vitali e aperte agli stimoli esterni.

## BIBLIOGRAFIA

- Alterman R., Harris D. & Hill M., 1984 - The impact of public participation on planning: the case of the Derbyshire structure plan. In *Town Planning Review* 55 (2): 177-196.
- Arnstein S. R., 1969 - A ladder of citizen participation in the USA. In *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, n. 4: 216-224.
- Bagnasco A., 1999 - *Tracce di Comunità*. Il Mulino, Bologna.
- Balducci A., 1991 - *Disegnare il futuro*. Il Mulino, Bologna.
- Bateson G., 1972 - *Steps to an Ecology of Mind: collected essays in anthropology, psychiatry, evolution and epistemology*. Chandler Publishing Company, Chicago.
- Biondi E., 2005 - *Vegetazione e habitat prioritari*. In Blasi C., Boitani L., La Posta S., Manes F. & Marchetti M. (Eds.), *Stato della biodiversità in Italia*. MATTM, Roma: 202-219.
- Bishop J., Kean J., Hickling D. & Silson R., 1994 - *Community Participation in Planning and Development Processes*. Stationery Office, London.
- Bobbio L. (Ed.), 2004 - *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Bobbio L., 2006 - *Dilemmi della democrazia partecipativa*. In: *Democrazia e Diritto*, vol. 44, n. 4: 11-26. Franco Angeli, Roma.
- Campenni A., 2003 - *Sviluppo rurale integrato ed esclusione sociale: problemi e soluzioni originali da alcuni casi empirici in Italia*. Dipartimento di Sociologia e di Scienza Politica, Università della Calabria.
- Cannarella C. & Piccioni V., 2004 – *Progetto Dinamiche di Sviluppo e Incremento della Competitività dei Territori Rurali*. In: Working Paper “Sviluppo Rurale e Marginalità” (DSICTR), n. 2, CNR, Roma.
- Coleman J.S., 1990 - *Foundations of Social Theory*. The Belknap Press of Harvard University, Cambridge.
- Commissione delle Comunità Europee, 1998 – *Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo su una Strategia Comunitaria per la diversità biologica*, COM (1998) 42 def., Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee, 2001 - *La governance europea. Un libro bianco*, COM (2001) 428 def., Bruxelles, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001\\_0428it02.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf)
- Commissione delle Comunità Europee, 2006 – *Comunicazione “Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 e oltre. Sostenere i servizi ecosistemici per il benessere umano”*, COM (2006) 216 def., Bruxelles.
- Comune di Roma, Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL), 2001 - *Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana. I costi dell'esclusione di alcuni attori locali*. Ricerca a cura di Esosfera, Roma.
- Conseil d'Europe, 2000 – *Convention Européenne du Paysage*, Florence
- Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, 2007 – *Sintesi dell'indagine 2006 sullo stato di attuazione delle Agenda 21 locali in Italia*. A21 Speciale Newsletter: 1-8.
- Danese A., Di Filippo E. & Renne R. (Eds.), 2006 - *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*. Rubbettino, Roma.
- Department of Environment (UK), 1994 – *Biodiversity. The UK Action Plan*. London.
- Direction Général Environnement (du Service Public Fédéral de la Santé Public, de la Sécurité de la chaîne alimentaire et de l'Environnement), 2006 – *Stratégie nationale de la Belgique pour la biodiversité 2006-1016*. Moreau R. (Ed.): 1-108, Bruxelles.
- De Marchi M., 2004 – *I conflitti ambientali come ambienti di apprendimento. Trasformazioni territoriali e cittadinanza in movimento in Amazzonia*. Cluep Editrice, Padova.
- Descola P., 2005 - *Par-delà nature et culture*. Bibliothèque des Sciences Humaines, Gallimard, Paris.

- Di Napoli R. & Marino D. (Eds.), 2001 - Biodiversità e sviluppo rurale. INEA, Quaderno Informativo n.11, Roma, <http://www.inea.it/reteleader/pubblica/quaderni/quaderno11.pdf>.
- Fareri P., 1998 – Rallentare. Note sulla partecipazione dal punto di vista dell'Analisi delle Politiche Pubbliche. Laboratorio di Progettazione di Politiche Urbane, Politecnico di Milano: 1-20, [http://www.cevas.it/progettazione/manuali\\_tools\\_progettazione/idex.htm](http://www.cevas.it/progettazione/manuali_tools_progettazione/idex.htm).
- Forester J., 1989 - Planning in the Face of Power. University of California Press, Berkeley/Los Angeles.
- Francis M., 1999 - Habits of the Proactive Practitioner. In: "Second Conference of Democratic Design in the Pacific Rim", (24-26 giugno 1999, Saitama, Japan), <http://lda.ucdavis.edu/people/websites/francis/Habits.pdf>.
- Friend J.K. & Jessop W.N., 1969 - Local Government & Strategic Choice. Tavistock Publications Ltd, London.
- Gallino L., 2004 – Dizionario di Sociologia. Utet, Torino.
- Gibson T., 1981 - The Planning for Real Report. Nottingham University (DoE), Nottingham.
- Lorenzo R. & Vannucci S., 2004 - Dall'Agenda all'Azione: linee di indirizzo ed esperienze. Manuali e Linee Guida APAT, 31, Roma.
- Lorenzo R., 1998 - La città sostenibile: partecipazione, luogo, comunità. Eleuthera, Milano.
- Lyndon D., 1979 - Il luogo dell'espressione collettiva: la scala intermedia. In: Spazio e Società, n. 7. Sansoni Editore Nuova, Firenze.
- Luginbühl Y., 1994 - Méthode pour des Atlas de paysages. Identification et qualification. Ladyss, Paris.
- Macleod H., 1994 - Teaching for Ecologically Sustainable Education. Department of Education Queensland, Australia.
- Magnaghi A., 1995 - Per uno sviluppo locale autosostenibile. In: AA. VV., Materiali. Laboratori di progettazione ecologica degli insediamenti. Università di Firenze, Edizioni Centro A-Zeta, Firenze.
- Magnaghi A., 2000 - Il progetto locale. Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A., 2006 - Il territorio come bene comune. Intervento al convegno dell'ANCI Toscana "Comuni, comunità e usi civici per lo sviluppo dei territori rurali", (Grosseto, 15 settembre 2006): 1-4.
- Michelacci G., 2002 - L'ultima lezione. Fondazione Michelacci, Firenze e Biblioteca del Cenide, Reggio Calabria.
- MEEDT (Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de l'aménagement du territoire), 2004 – Stratégie Nationale pour la biodiversité. Paris.
- Ministère de l'Environnement, 1995 – Stratégie Canadienne pour la biodiversité, Gatineau (Québec), [http://www.cbin.ec.gc.ca/documents/national\\_reports/cbs\\_f.pdf](http://www.cbin.ec.gc.ca/documents/national_reports/cbs_f.pdf)
- Mougenot C. & Roussel L., 2002 - Réseau écologique et collectivités locales. Instruments sociologiques. Comité pour les activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de la diversité biologique et paysagère, Collection Sauvegarde de la nature, n. 126, Editions du Conseil d'Europe, Strasbourg.
- Nations Unies, 1993 – Convention sur la diversité biologique (avec annexes). Conclue à Rio de Janeiro le 5 juin 1992, (Texte authentique), Vol. 1760, n. 30619: 172-382.
- Ollagnon H., 1989 - Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel. In: Mathieu N. & Jollivet M. (Eds.), Du rural à l'environnement, la question de la nature aujourd'hui, L'Harmattan, Paris: 258-268.
- Owens R., 1968 - Participation panacea. In: The Architects' Journal, n. 24.
- Paba G. & Giusti M., 1996 - Confini della città. Fondazione Michelacci, Firenze.
- Peterson M.N., Peterson M.J. & Peterson T.R., 2005 - Conservation and the Myth of Consensus. In: *Conservation Biology*, n. 3, Vol. 19, n. 3: 762-767. Blackwell Publishing, New York.

- Pirovano C. & Sartori M., 2008 - Paesaggio e biodiversità. Percorsi di partecipazione. In: WWF Italia (Ed.), *Riconquistare il paesaggio*: 298-310. MIUR, Roma.
- Putnam R., 2004 - Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America. Il Mulino, Bologna.
- Ravazzi S., 2006 – L'inclusività politica: modelli, gli esiti, le domande ancora aperte. In: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2: 259-282. Il Mulino, Bologna.
- Riksantikvarieämbetet, 2008 - Swedish National Heritage Board Proposal for the Implementation of the European Landscape Convention in Sweden. Report: 1-73, Stockholm, [http://www.raa.se/publicerat/rapp2008\\_17.pdf](http://www.raa.se/publicerat/rapp2008_17.pdf).
- Raffestin C., 2000 - Il paesaggio introvabile. In: AA.AA., *Contributi al seminario internazionale: Il valore del paesaggio*. Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino, ISSU (Istituto di Studi superiori di Scienze Umane), (Torino, 9 giugno 2000): 25-36.
- Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, 1996 - Current trends and practice in public participation in environmental decision making in Western Europe, [www.rec.org](http://www.rec.org).
- Regione Umbria, 2003 - Linee Guida per la partecipazione, [www.contrattidiquartiere.net/casi\\_studio.htm](http://www.contrattidiquartiere.net/casi_studio.htm)
- Schon D., 1983 - *The Reflective Practitioner*. Basic Books, New York.
- Sclavi M., 2003 - *L'arte di ascoltare e mondi possibili*. Bruno Mondadori, Milano.
- Swedish Environmental Protection Agency, 2006 - Action plan on Biological Diversity. Report 4567: 1-236, Stockholm.
- Venti D., Baruzzi V., Capelli M., Ginocchini G. & Morello M. R., 2003 - Esperienze di progettazione partecipata negli USA: appunti di un viaggio di studio in North Carolina e nella Bay Area. Regione Emilia Romagna, Editrice La Mandragora, Imola.
- Venti D., 2008 - Paesaggi raccontati e partecipati; Paesaggi e partecipazione nell'esperienza del Concorso nazionale progettazione partecipata. In: Teofili C., R. Clarino (Eds.), *Riconquistare il paesaggio*: 311-325. MIUR –WWF Italia, Roma.
- Wilcox D., 1994 - *The Guide to Effective Participation*. Partnership Books, Brighton.
- WWF Italia, 2006 – *La partecipazione pubblica nel governo delle acque. Traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva Quadro 2000/60/CE*. Editoria Multimediale e Pubblicità, Roma.

- Di Napoli R. & Marino D. (Eds.), 2001 - Biodiversità e sviluppo rurale. INEA, Quaderno Informativo n.11, Roma, <http://www.inea.it/reteleader/pubblica/quaderni/quaderno11.pdf>.
- Fareri P., 1998 – Rallentare. Note sulla partecipazione dal punto di vista dell'Analisi delle Politiche Pubbliche. Laboratorio di Progettazione di Politiche Urbane, Politecnico di Milano: 1-20, [http://www.cevas.it/progettazione/manuali\\_tools\\_progettazione/idex.htm](http://www.cevas.it/progettazione/manuali_tools_progettazione/idex.htm).
- Forester J., 1989 - Planning in the Face of Power. University of California Press, Berkeley/Los Angeles.
- Francis M., 1999 - Habits of the Proactive Practitioner. In: "Second Conference of Democratic Design in the Pacific Rim", (24-26 giugno 1999, Saitama, Japan), <http://lda.ucdavis.edu/people/websites/francis/Habits.pdf>.
- Friend J.K. & Jessop W.N., 1969 - Local Government & Strategic Choice. Tavistock Publications Ltd, London.
- Gallino L., 2004 – Dizionario di Sociologia. Utet, Torino.
- Gibson T., 1981 - The Planning for Real Report. Nottingham University (DoE), Nottingham.
- Lorenzo R. & Vannucci S., 2004 - Dall'Agenda all'Azione: linee di indirizzo ed esperienze. Manuali e Linee Guida APAT, 31, Roma.
- Lorenzo R., 1998 - La città sostenibile: partecipazione, luogo, comunità. Eleuthera, Milano.
- Lyndon D., 1979 - Il luogo dell'espressione collettiva: la scala intermedia. In: Spazio e Società, n. 7. Sansoni Editore Nuova, Firenze.
- Luginbühl Y., 1994 - Méthode pour des Atlas de paysages. Identification et qualification. Ladyss, Paris.
- Macleod H., 1994 - Teaching for Ecologically Sustainable Education. Department of Education Queensland, Australia.
- Magnaghi A., 1995 - Per uno sviluppo locale autosostenibile. In: AA. VV., Materiali. Laboratori di progettazione ecologica degli insediamenti. Università di Firenze, Edizioni Centro A-Zeta, Firenze.
- Magnaghi A., 2000 - Il progetto locale. Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A., 2006 - Il territorio come bene comune. Intervento al convegno dell'ANCI Toscana "Comuni, comunità e usi civici per lo sviluppo dei territori rurali", (Grosseto, 15 settembre 2006): 1-4.
- Michelacci G., 2002 - L'ultima lezione. Fondazione Michelacci, Firenze e Biblioteca del Cenide, Reggio Calabria.
- MEEDT (Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de l'aménagement du territoire), 2004 – Stratégie Nationale pour la biodiversité. Paris.
- Ministère de l'Environnement, 1995 – Stratégie Canadienne pour la biodiversité, Gatineau (Québec), [http://www.cbin.ec.gc.ca/documents/national\\_reports/cbs\\_f.pdf](http://www.cbin.ec.gc.ca/documents/national_reports/cbs_f.pdf)
- Mougenot C. & Roussel L., 2002 - Réseau écologique et collectivités locales. Instruments sociologiques. Comité pour les activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de la diversité biologique et paysagère, Collection Sauvegarde de la nature, n. 126, Editions du Conseil d'Europe, Strasbourg.
- Nations Unies, 1993 – Convention sur la diversité biologique (avec annexes). Conclue à Rio de Janeiro le 5 juin 1992, (Texte authentique), Vol. 1760, n. 30619: 172-382.
- Ollagnon H., 1989 - Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel. In: Mathieu N. & Jollivet M. (Eds.), Du rural à l'environnement, la question de la nature aujourd'hui, L'Harmattan, Paris: 258-268.
- Owens R., 1968 - Participation panacea. In: The Architects' Journal, n. 24.
- Paba G. & Giusti M., 1996 - Confini della città. Fondazione Michelacci, Firenze.
- Peterson M.N., Peterson M.J. & Peterson T.R., 2005 - Conservation and the Myth of Consensus. In: *Conservation Biology*, n. 3, Vol. 19, n. 3: 762-767. Blackwell Publishing, New York.

- Pirovano C. & Sartori M., 2008 - Paesaggio e biodiversità. Percorsi di partecipazione. In: WWF Italia (Ed.), *Riconquistare il paesaggio*: 298-310. MIUR, Roma.
- Putnam R., 2004 - Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America. Il Mulino, Bologna.
- Ravazzi S., 2006 – L'inclusività politica: modelli, gli esiti, le domande ancora aperte. In: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2: 259-282. Il Mulino, Bologna.
- Riksantikvarieämbetet, 2008 - Swedish National Heritage Board Proposal for the Implementation of the European Landscape Convention in Sweden. Report: 1-73, Stockholm, [http://www.raa.se/publicerat/rapp2008\\_17.pdf](http://www.raa.se/publicerat/rapp2008_17.pdf).
- Raffestin C., 2000 - Il paesaggio introvabile. In: AA.AA., *Contributi al seminario internazionale: Il valore del paesaggio*. Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino, ISSU (Istituto di Studi superiori di Scienze Umane), (Torino, 9 giugno 2000): 25-36.
- Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, 1996 - Current trends and practice in public participation in environmental decision making in Western Europe, [www.rec.org](http://www.rec.org).
- Regione Umbria, 2003 - Linee Guida per la partecipazione, [www.contrattidiquartiere.net/casi\\_studio.htm](http://www.contrattidiquartiere.net/casi_studio.htm)
- Schon D., 1983 - *The Reflective Practitioner*. Basic Books, New York.
- Sclavi M., 2003 - *L'arte di ascoltare e mondi possibili*. Bruno Mondadori, Milano.
- Swedish Environmental Protection Agency, 2006 - Action plan on Biological Diversity. Report 4567: 1-236, Stockholm.
- Venti D., Baruzzi V., Capelli M., Ginocchini G. & Morello M. R., 2003 - Esperienze di progettazione partecipata negli USA: appunti di un viaggio di studio in North Carolina e nella Bay Area. Regione Emilia Romagna, Editrice La Mandragora, Imola.
- Venti D., 2008 - Paesaggi raccontati e partecipati; Paesaggi e partecipazione nell'esperienza del Concorso nazionale progettazione partecipata. In: Teofili C., R. Clarino (Eds.), *Riconquistare il paesaggio*: 311-325. MIUR –WWF Italia, Roma.
- Wilcox D., 1994 - *The Guide to Effective Participation*. Partnership Books, Brighton.
- WWF Italia, 2006 – *La partecipazione pubblica nel governo delle acque. Traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva Quadro 2000/60/CE*. Editoria Multimediale e Pubblicità, Roma.

## VERSO LA STRATEGIA NAZIONALE PER LA BIODIVERSITÀ

*Nell'ambito del Protocollo di Intesa per lo sviluppo della Conservazione Ecoregionale della Biodiversità, stipulato tra il WWF Italia Onlus e il Ministero dell'Ambiente e, della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), è stato promosso e avviato il progetto dal titolo: "Verso la Strategia Nazionale per la Biodiversità: i contributi della Conservazione Ecoregionale".*

*Nell'ambito di tale progetto il WWF Italia Onlus ha coordinato otto tavoli tecnici, cui hanno partecipato esperti provenienti dal mondo accademico e scientifico, in cui sono state affrontate tematiche rilevanti per la conservazione della biodiversità.*

*Gli esiti dei tavoli tecnici, riassunti nei documenti finali oggetto di questa pubblicazione, rappresentano la posizione dei partecipanti ai tavoli e non costituiscono la posizione ufficiale del MATTM.*

*Le tematiche affrontate dagli 8 tavoli sono state:*

- **Studio e analisi delle forme di coesistenza e criticità tra sviluppo economico-sociale e conservazione della natura. Ruolo dei processi partecipati.**
- **Il ruolo dell'informazione e della comunicazione come fattori di facilitazione nei processi di condivisione delle strategie decisionali.**
- **L'impatto delle specie aliene sugli ecosistemi: proposte di gestione.**
- **Cambiamenti climatici e biodiversità. Studio della mitigazione e proposte per l'adattamento.**
- **Ecoregioni, biodiversità e governo del territorio. La pianificazione d'area vasta come strumento di applicazione dell'approccio ecosistemico**
- **Turismo e biodiversità: opportunità e impatti sulla biodiversità.**
- **Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia.**
- **Tutela delle specie migratrici e dei processi migratori.**

---

Tutti i materiali relativi al progetto "*Verso la Strategia Nazionale per la Biodiversità: I contributi della Conservazione Ecoregionale*" sono scaricabili dal sito <http://www.minambiente.it>, nella sezione "Biodiversità: flora e fauna".

### **PROGETTO MATTM – WWF ITALIA ONLUS**

**"Verso la Strategia Nazionale per la Biodiversità: I contributi della Conservazione Ecoregionale"**

Marzo 2009

