

V Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti, Roma
16-17/11/2000.

***Forum* civici e processi di Agenda 21 locale.**

Anna Mesoletta

Dipartimento di Urbanistica, Università Federico II di Napoli

Tel 081-401661, e-mail mesolell@unina.it

Paper proposto per la sessione 2 Governance e innovazione nelle politiche urbane, presentato in Poster session

Dopo una breve introduzione sul carattere innovativo dell'Agenda 21 locale si propone una riflessione sul ruolo significativo del *Forum* nel processo, avanzando l'ipotesi della necessità di individuare nei vari contesti possibili "condizioni di efficacia" di tale organismo di partecipazione in relazione alla creazione di un rapporto organico ed interattivo fra *Forum*, Consiglio comunale/provinciale/regionale e apparato amministrativo, rapporto da considerare come una delle premesse fondamentali nell'avanzamento delle esperienze di Agenda 21 locale in corso.

Agenda 21 locale e innovazione

Esistono ormai diversi manuali o linee guida che, sulla base della Carta di Aalborg (1994), suggeriscono le fasi fondamentali di una Agenda 21 locale (ICLEI 1996; LGMB 1994; CEMR-CCRE 1998, Regione Toscana 1999, ANPA 2000), eppure l'Agenda non è un percorso razionalmente perseguibile, ma un processo che faticosamente e creativamente è costruito apprendendo dalla pratica in specifici contesti.

In Italia sono 198 gli enti locali aderenti al Coordinamento italiano A21L¹ che, sottoscrivendo la Carta di Ferrara, si sono impegnati ad avviare processi di Agenda 21 locale. Eppure, ad oggi, nessuna amministrazione italiana è ancora arrivata ad approvare un piano di azione ambientale operativo², alcune amministrazioni procedono faticosamente, con pause e momenti di riorganizzazione dei processi, e molte amministrazioni, dopo una adesione formale, non hanno avviato alcun percorso di Agenda 21 locale. Inoltre, se si confrontano le esperienze in corso, quelle di Modena, Cremona, Venezia, Roma, Bologna o altre ancora, si può percepire una estrema diversità dei processi posti in

¹ Nato sulla scia della Campagna europea Città Sostenibili, avviata ad Aalborg nel 1994, il Coordinamento Agende 21 locali è stato creato a Ferrara nell'aprile '99. Dal settembre del 2000 il Coordinamento si è trasformato in una Associazione che ad ottobre era costituita da 198 enti locali.

² La Provincia di Modena ha presentato il suo piano operativo di azione ambientale nell'ottobre 2000, per approvarlo in dicembre, dopo una adeguata fase di consultazione.

essere. Ogni realtà locale “inventa” ed “apprende agendo” una propria metodologia, anche se sulla base di alcuni riferimenti comuni.

Un elevato livello di innovazione caratterizza questo tipo di processi, e non è solo una questione di strumenti, procedure, tecniche, ma anche di modalità organizzative, partecipative e di comportamenti che “smantellano” routine consolidate.

L’Agenda 21 locale, infatti, come processo strategico, multi-settoriale e partecipativo è necessariamente un “percorso” a lungo termine e di complessa gestione, il cui obiettivo non è solo programmare e implementare azioni ambientali sulla base di alcuni indicatori da monitorare, ma soprattutto attivare cooperazioni e *partnership* per rendere concreto il principio comunitario di “responsabilità condivisa”, attraverso la sperimentazione di processi di “*joined-up governance*”³ in una prospettiva di sostenibilità.

Il ruolo del Forum

Uno degli aspetti fondanti delle Agende 21 locali è costituito dal coinvolgimento attivo del più ampio spettro possibile di rappresentatività degli attori locali nelle varie fasi del processo e dall’assunzione di una co-responsabilità di tali attori nell’attuazione delle azioni decise in modo condiviso.

L’organizzazione del coinvolgimento dei vari attori si basa sulla messa in atto di una articolata varietà di momenti/strumenti, formali ed informali, di comunicazione e interazione (riviste, newsletter, siti *web*, questionari, seminari, opuscoli informativi, convegni, campagne, indagini, interviste, *workshops*, ecc). Nell’ambito di tale organizzazione è attivato come organismo principale di partecipazione il *Forum* civico, formalmente istituito dall’autorità locale che promuove l’avvio del processo. Tale *Forum* per l’Agenda 21 locale si caratterizza fortemente come “ambientale”, nel senso che gli obiettivi specifici e le conseguenti azioni proponibili al suo interno sono limitati e fortemente condizionati da una sorta di *frame* prestabilito, costituito da un’insieme di riferimenti teorici, politici e di “buone pratiche” indirizzati alla sostenibilità dello sviluppo. Da ciò consegue che gli interessi in gioco in un processo di partecipazione di Agenda 21 locale non sono paragonabili agli interessi che si esprimono nei processi di partecipazione attivabili, per esempio, per la redazione di uno strumento urbanistico.

Il *Forum* civico è istituito per aiutare quella “integrazione verticale ed orizzontale” nelle politiche urbane, che i documenti comunitari promuovono come “contributo ad una efficiente *governance* urbana”⁴ costituendo un organismo cruciale nella costruzione del processo di Agenda 21 locale.

³ Il termine è usato da Colin Fudge (Presidente del Gruppo di Esperti sull’ambiente urbano della Commissione europea e della Campagna Europea Città Sostenibili) nella postfazione al Manuale dell’ANPA sulle Agende 21 Locali.

⁴ Forum di Vienna, *Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile*, (Doc. Com (1998) 605 def.).

Il *Forum* ha però una vita difficile. Nei documenti internazionali (ad esempio UNCED 1992) ed in particolare in quelli dell'Unione europea (il *Quinto Programma quadro per l'ambiente* 1992-2000, il *Quadro di azione per uno sviluppo urbano e sostenibile* del Forum di Vienna, 1998), ma spesso anche nei rapporti del Gruppo di esperti sull'ambiente urbano (*Città europee sostenibili*, 1996), il coinvolgimento dei vari attori sociali nelle decisioni relative al governo urbano è promosso come una attività desiderabile, come una premessa per un buon governo urbano o un governo sostenibile, ma di tale coinvolgimento non si affrontano gli aspetti critici, né quelli relativi alla possibile inefficacia, né quelli relativi alle condizioni di non equità che possono manifestarsi nei processi di partecipazione. Nella letteratura, in particolare nelle linee guida per *practitioners* (ICLEI 1996; LGMB 1994; ANPA 2000), si attribuisce al processo di interazione promosso nel *Forum* la capacità/possibilità di arrivare alla definizione del Piano di azione ambientale "affrontando il conflitto e costruendo il consenso"⁵. Nei processi reali ci sono molti limiti e difficoltà nel funzionamento dell'organismo di partecipazione in questo senso. Le difficoltà partono dalla scelta dei partecipanti e dal loro coinvolgimento effettivo e durevole, ma riguardano anche le modalità operative, il tempo e le risorse disponibili, la selezione di temi, obiettivi e indicatori, la costruzione di un programma di azioni che sia effettivamente condiviso, coerente e realizzabile, l'innescò di un vero processo di negoziazione (di obiettivi, strumenti, impegni, rinunce, privilegi, ecc)⁶, le relazioni che si creano fra organi politici, organismo di partecipazione e "macchina" amministrativa. Quest'ultimo aspetto, in particolare, mi sembra importante ed è su di esso che concentrerò l'attenzione in questo intervento.

Alla ricerca di "condizioni di efficacia" per l'attività del Forum.

Diversi autori, come Strauss (1963)⁷ o Arnstein (1969)⁸, hanno sottolineato come la natura ed il livello della partecipazione pubblica al processo di formulazione delle politiche sia definito dal *potere* attribuito alle comunità. Su tale questione negli anni '60-'70 si sono finanche basate molte delle teorie che

⁵ Agenzia Nazionale per la protezione dell'Ambiente, *Linee guida per le Agende 21 locali*, 2000.

⁶ Il Rapporto sullo stato di attuazione delle Agende XXI locali in Italia promosso dal CNEL rivela come l'Agenda 21 locale non possa considerarsi come uno strumento di risoluzione di gravi conflitti ambientali (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Rapporto sullo stato di attuazione delle Agende XXI locali in Italia, Roma, 14 novembre 2000).

⁷ G. Strauss ha definito la partecipazione come un modo per ridurre le differenze di potere ("Some notes on power-equalization" in *The social sciences of organization*, Prentice-Hall, New Jersey, 1969). Questa fiducia nelle possibilità del processo di partecipazione di ridurre le disuguaglianze di potere è da altri autori (ad esempio M. Fagence, 1977) contestata per le differenze di esperienza, competenza ed accesso alle informazioni rilevanti che vi sono fra i vari attori.

⁸ Nel suo articolo "A ladder of citizen participation", S. Arnstein identifica un singolo fattore che attribuisce un significato diverso a molteplici definizioni diverse di partecipazione. Questo fattore è il potere e la natura della partecipazione è definita dalle modalità di distribuzione del potere fra i cittadini, lo stato e gli interessi economici. Questa teorizzazione del processo di partecipazione, per quanto schematica nella considerazione degli attori ed astratta perché non considera i caratteri del contesto, è stata ripresa successivamente da molti altri autori.

hanno costruito ipotesi di scale di differenti livelli di partecipazione (Arnstein, 1969; Spiegel e Mitterthal, 1968; Mogulof, 1970⁹). Sebbene queste teorie sembrano per molti versi astratte, la questione del potere resta centrale nelle indagini sui processi di partecipazione.

Nei processi di Agenda 21 locale si riconosce formalmente che la comunità trova espressione¹⁰ in primo luogo attraverso la sua rappresentanza nel *Forum*.

Uno degli aspetti più delicati e determinanti nel funzionamento del *Forum* riguarda appunto la costruzione complessa del rapporto di potere fra Consiglio comunale/provinciale/regionale, pubblica amministrazione e *Forum* civico, fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, fra organismi politici, “macchina” amministrativa e organismo di partecipazione.

Il *Forum* è un organismo autonomo di rappresentanza della comunità locale con una funzione che per *status* giuridico è esclusivamente *consultiva*, in quanto non essendo i suoi partecipanti eletti dalla cittadinanza, non ha legittimazione politica.

Le decisioni del *Forum*, per quanto condivise al suo interno, hanno solo un valore di raccomandazione per le Amministrazioni locali. Quanto deciso nel *Forum* può essere modificato o disatteso dal Consiglio dell’ente locale interessato, cui spetta il concreto potere decisionale, oppure può restare inattuato per inerzia della “macchina” amministrativa, dell’apparato burocratico. Ciò può avvenire anche perché i tempi del *Forum* sono diversi dai tempi che impone la politica o dai tempi che regolano la burocrazia.

Più volte¹¹ nell’andamento dei processi di Agenda 21 locale emergono forme di demotivazione degli attori partecipanti perché consapevoli di scelte dell’amministrazione in contrasto con le indicazioni del *Forum*.

Se non è possibile garantire “effetti” a coloro che volontariamente impiegano il loro tempo e le loro capacità nelle attività del *Forum*, se il *Forum* non ha una concreta possibilità di influenzare le scelte dell’Amministrazione e se non ha autonomia rispetto alle vicissitudini politiche si crea, infatti, solo sfiducia e deresponsabilizzazione degli attori che ad esso partecipano.

Ricerca e chiarire le possibili “condizioni di efficacia” per l’attività del *Forum* in relazione a specifici contesti territoriali, politici, sociali e culturali e creare un rapporto organico e interattivo fra *Forum*, Consiglio e “macchina” amministrativa dovrebbe essere considerata come una delle premesse fondamentali dell’Agenda 21 locale.

Ricerca delle condizioni di efficacia significa stabilire nel processo dei meccanismi che riducano in parte lo squilibrio di potere decisionale esistente fra l’organo di partecipazione e gli organi politici e burocratici. Ciò non significa, naturalmente, che la rappresentanza partecipativa debba o possa sostituirsi a quella rappresentativa eletta dall’intera comunità. I metodi di partecipazione e le *partnership* che coinvolgono la comunità, infatti, non possono rendere superflui i

⁹ M. Fagence, *Citizen participation in planning*, Pergamon Press, Oxford, 1977, pagg. 120-132.

¹⁰ Si potrebbe aprire su questo punto un vasto campo di indagine su chi, come, quanto e cosa si esprime effettivamente nell’ambito del *Forum*.

¹¹ Ad esempio nei processi di Agenda 21 locale di Venezia e Modena.

tradizionali metodi di governo urbano (per quanto essi si siano dimostrati inadeguati), almeno finché le forme di rappresentanza che essi propongono siano insufficienti a garantire una legittimazione democratica, ma è necessario che vi sia una sinergia fra le due forme di rappresentanza e dunque una migliore integrazione ed interazione fra di esse.

Un avvio di riflessione in questa direzione può derivare dal ragionamento sulle esperienze italiane in corso.

Una prima possibile condizione di efficacia può riguardare la scelta degli attori da coinvolgere nel *Forum* e soprattutto dei ruoli ad essi attribuibili. Se manca nei confronti del *Forum* un appoggio forte e trasversale agli schieramenti politici, si può prevedere all'interno del *Forum* la presenza di una rappresentanza delle varie forze politiche, in modo che nessuna di queste possa poi del tutto o facilmente disconoscere le decisioni dell'organismo di partecipazione quando si troverà ad adottarle nel Consiglio Comunale/Provinciale/Regionale. Per garantire una maggiore indipendenza del *Forum* dagli ambienti politici si possono altrimenti prevedere momenti separati e specifici di incontro e confronto attivabili, in fasi intermedie del processo (quando ci sono decisioni mature all'interno dell'organismo di partecipazione), fra *Forum* e politici che terminino con la stesura di documenti condivisi di impegno.

La presenza di un'ampia rappresentanza della burocrazia tecnica della pubblica amministrazione è estremamente importante per trasferire nel concreto della pratica amministrativa le decisioni assunte nel *Forum*. La partecipazione di dirigenti e funzionari di più settori, servizi, assessorati e amministrazioni locali garantisce anche una attenzione maggiore alle interconnessioni fra ciò che si discute nel *Forum* e quanto si sta facendo nelle amministrazioni, con l'apporto del relativo bagaglio di esperienze e conoscenze. Spesso si è verificato che i dirigenti impegnati nel *Forum* abbiano poi incluso negli strumenti di programmazione o pianificazione in itinere, di cui erano responsabili, alcuni degli obiettivi scaturiti dalle discussioni. A tali attori è opportuno attribuire anche un ruolo di coordinamento di gruppi di lavoro o sessioni tematiche che si sviluppano all'interno del *Forum*, in modo da coinvolgerli maggiormente nell'iniziativa, attribuendone ad essi alcune delle responsabilità. E' quanto, ad esempio, è accaduto a Modena dove il Dirigente del settore Programmazione e Pianificazione Territoriale, che coordinava una delle sessioni tematiche del *Forum*, ha promosso l'inserimento di alcuni degli obiettivi del Piano di indirizzo prodotto dal *Forum* nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale in itinere¹².

Naturalmente se consideriamo come partecipanti al *Forum* rappresentanze di organi politici e burocrazie tecniche da ciò deriva un'ulteriore condizione di efficacia, che potremo definire come "interna al *Forum*", relativa alla ricerca complessa di forme di equilibrio (intese come capacità/possibilità paritarie di partecipare alle decisioni negoziando con gli altri attori) fra tali rappresentanze e le altre coinvolte nel processo.

¹² Gli obiettivi hanno riguardato la tutela delle acque sotterranee, la prevenzione per l'impermeabilizzazione dei suoli, i rischi di vulnerabilità idrica e il rischio sismico e l'aumento del 40% delle aree di tutela paesaggistica stabilite nel Piano Paesistico Regionale.

Una terza condizione di efficacia può riguardare le modalità di rigetto da parte dell'Amministrazione delle decisioni assunte nel *Forum*. Nel caso del complesso meccanismo dell'Agenda 21 locale di Roma, ad esempio, articolato su un doppio livello di *Forum*, cittadino e di quartiere, le risoluzioni del *Forum* rigettate o modificate da parte dell'Amministrazione comunale devono essere giustificate con risposta motivata¹³. Qualora il *Forum* non ritenga valide le motivazioni può chiedere che la mozione sia discussa nuovamente nel Consiglio Comunale. La richiesta della motivazione di rigetto rafforza nel senso comune degli amministratori la consapevolezza della necessità di una considerazione attenta nei confronti delle decisioni assunte attraverso il processo di partecipazione nel *Forum*, creando una "inclinazione all'accoglimento" delle scelte condivise nel processo partecipato.

Una quarta condizione di efficacia potrebbe prevedere per il *Forum* la possibilità di avere un organo indipendente di informazione, un bollettino o una *newsletter* autonomamente redatta, che divulghi l'informazione sull'attività svolta per dare ai cittadini la possibilità di apprendere e giudicare quanto prodotto in relazione a quanto deciso o attuato dall'amministrazione. Se non vi è la possibilità di disporre delle risorse necessarie per attivare un apposito organo di informazione è opportuno almeno che vi sia un'ampia diffusione degli esiti del *Forum*, soprattutto quando si arriva alla definizione del Piano di azione ambientale (sia esso di indirizzo o operativo).

Una quinta condizione di efficacia potrebbe riguardare la necessità del *Forum* di stabilire le proprie regole attraverso l'adozione di un Regolamento (o di "linee di indirizzo") che stabilisca tempi, modi di convocazione e circolazione delle informazioni, modalità di gestione dei conflitti, approvazione delle decisioni e registrazione del dissenso, meccanismi per la nomina del presidente, dei coordinatori, di comitati ristretti. Queste regole non dovrebbero semplicemente essere approvate nel *Forum* su proposta dell'Amministrazione promotrice, ma andrebbero costruite al suo interno come l'effettivo esito di una consultazione fra i vari attori coinvolti nell'iniziativa. Nell'organizzazione delle attività del *Forum*, fra l'altro, si possono anche prevedere momenti di monitoraggio e verifica delle azioni dei vari attori. Questi momenti sono difficili da implementare perché richiedono, anche da parte di politici o amministratori, la disponibilità a mettere in discussione il loro operato, verificandone la coerenza con le decisioni prese in modo condiviso.

Una ulteriore condizione di efficacia potrebbe essere legata al rapporto fra *Forum* ed organizzazione dell'intero processo di Agenda 21 locale. Alcuni enti locali hanno articolato i loro processi di partecipazione all'interno della Agenda 21 locale strutturandoli in modo strettamente interrelato ai programmi ed ai piani in itinere nell'amministrazione, in modo da rendere concretamente e contestualmente recepibili i contenuti delle decisioni assunte dal *Forum* nelle attività in corso. E' quanto è avvenuto, ad esempio, per l'Agenda 21 locale di Venezia che, procedendo discontinuativamente fra difficoltà di vario tipo, ha articolato il *Forum* in tre gruppi di lavoro e successivi *workshops* tematici (con la

¹³ Si veda la scheda preparata dall'amministrazione comunale per il gruppo di lavoro sulla partecipazione del Coordinamento nazionale Agende 21 locali.

metodologia EASW¹⁴) relativi al progetto di riqualificazione e rivitalizzazione di Porto Marghera, al Piano della Laguna e al Piano per la mobilità della Terraferma.

Con lo stesso approccio si è anche attivata la Provincia di Cremona che ha promosso dei *Forums* in relazione alla predisposizione dei Piani provinciali delle cave e dei rifiuti in corso di redazione.

E' chiaro come in questi casi possa più facilmente determinarsi un rapporto interattivo fra *Forum* e burocrazie tecniche impegnate nella predisposizione di piani o progetti, aumentando la possibilità di efficacia dell'attività del *Forum*, anche se a prezzo di una "settorializzazione" degli obiettivi, delle azioni e degli indicatori (che saranno selezionati sulla base dei piani o programmi con cui si relazionano) considerati nel processo di Agenda 21 locale.

Il processo di partecipazione che si svolge nell'ambito del *Forum* non può essere gestito come momento a se stante, indipendente dal contesto specifico, ma va considerato come parte integrante di un processo molto più ampio di policy e decisione, un processo dove si incontrano obiettivi, interessi, strategie, valori, tattiche e motivazioni degli attori in gioco, non sempre chiari, a volte inespressi e variabili nel tempo. Con questa consapevolezza le condizioni descritte non pretendono di costituire dei suggerimenti prescrittivi validi in ogni contesto, ma piuttosto contribuiscono a fornire un riferimento utile per la riflessione sulla questione del rapporto fra *Forum*, organi politici e burocratici, per costruire in modo informato, nelle specifiche realtà, opportune condizioni legate ai determinati contesti. E' in tali contesti che si dovrà dunque sviluppare una realistica previsione delle condizioni di efficacia, riconoscendo in ogni processo la sua interna complessità ed i *networks* degli attori coinvolti, per facilitare l'avanzamento dei percorsi di Agenda 21 locale, al momento così incerti e difficoltosi.

¹⁴ European Awareness Scenario Workshop, metodologia per stimolare la partecipazione dei cittadini promossa dalla Unione europea attraverso il progetto Fleximodo. La metodologia si basa sull'utilizzo di scenari per il futuro ed è implementata attraverso due attività principali il "vision making", che illustra le conseguenze probabili dei problemi individuati e l' "idea generation" che stimola i partecipanti a individuare soluzioni, ruoli e responsabilità per promuovere il cambiamento.