

LA PARTECIPAZIONE PER PROGETTI “WIN-WIN”

IL RUOLO DEI CITTADINI È SEMPRE PIÙ CENTRALE NEI PROCESSI DECISIONALI. ANCHE NELLA VIS TENER CONTO DELLE CONOSCENZE E DELLE COMPETENZE DEGLI ABITANTI, DI UN MAGGIOR NUMERO DI IDEE CONSIDERATE NELLA PROGETTAZIONE, DANDO VOCE ANCHE AI SOGGETTI PIÙ DEBOLI, NON PUÒ CHE MIGLIORARE L'EFFICACIA DELLE POLITICHE PUBBLICHE.

La gestione dei problemi ambientali e delle politiche per la salute mette in gioco le capacità di governo dei territori nei suoi vari aspetti. Di fatto la capacità di integrazione tra settori, istituzioni, organizzazioni, culture, competenze, diventa necessaria per la programmazione e il governo efficace del territorio (piani urbanistici, piani dei trasporti, piani dei rifiuti, energia ecc). Questo tipo di strategia, per avere successo, richiede sia l'integrazione dei diversi saperi che possono valutare l'impatto atteso di specifiche politiche, che il coinvolgimento dei responsabili istituzionali e dei portatori di interesse fin dall'inizio del processo, ivi inclusa l'analisi delle prove scientifiche disponibili circa il peso sulla salute che hanno le politiche e l'efficacia delle azioni specifiche. In conseguenza di queste nuove dimensioni del contesto in cui interpretare i fenomeni di salute per una corretta prevenzione ambientale e sanitaria, il ruolo dei cittadini diviene sempre più centrale. Essi non possono più essere considerati solo come testimoni o vittime e neppure come semplici titolari di un diritto, ma come

i reali protagonisti per una maggiore efficacia degli interventi¹.

In questa prospettiva il processo da seguire deve avvenire con modalità partecipate, che coniughino contenuti di conoscenza specialistica – opportunamente condivisi anche mediante interventi formativi e divulgativi – con i diritti (collettivi e individuali) e le idee provenienti dai cittadini.

Le modalità devono contribuire a creare un reale *clima di fiducia tra cittadini e istituzioni* contrapposto a un approccio che vede un piccolo gruppo di “decisori” delegati a fare scelte in nome e per conto della collettività².

In altre parole occorre che in tutti i settori si utilizzi l'inclusione come strumento per una maggiore efficacia degli interventi; è indispensabile che quell'integrazione si realizzi a tutti i livelli di conoscenza, ma anche soprattutto nelle politiche.

Occorre cioè innanzi tutto definire cosa si intende per *partecipazione*, anche in virtù del fatto che mette in relazione diversi piani per affrontare i problemi: tecnico-scientifico, politico-amministrativo, sociale-culturale.

Perché ricercare il massimo coinvolgimento della popolazione?

Il coinvolgimento degli abitanti aumenta la complessità del processo di progettazione, perché dovremmo ricavarlo? Esistono almeno quattro risposte, la partecipazione degli abitanti migliora il processo di progettazione nella direzione di:

- valorizzare le conoscenze del luogo acquisite dagli abitanti, che si manifestano in molte forme diverse e non sempre evidenti (funzione di *incremento qualitativo delle conoscenze*)
- valorizzare le competenze progettuali portate dagli attori locali (e in particolare dagli abitanti), e incrementare il numero e il tipo delle idee prodotte e trattate nel processo (funzione di *complessificazione del processo progettuale*)
- trattare i problemi di soggetti deboli, che meno di altri riescono ad accedere al sistema della rappresentanza politica (funzione di *empowerment*);
- migliorare le prestazioni delle politiche pubbliche, avvicinando il mondo dove si formano i bisogni all'ambito della produzione di decisioni (funzione di *efficacia*).

È importante sottolineare che gli argomenti appena esposti non sono che chiavi di lettura, punti di vista convenzionali che provano a rispondere alla domanda generale “a cosa serve la partecipazione?”; di fatto, le esperienze di partecipazione sono in grado di conseguire margini di miglioramento del processo di progettazione contemporaneamente in ciascuno dei quattro ambiti.

La partecipazione nella VIS

La VIS è “... un processo sistematico che utilizza un insieme di fonti di dati e metodi di analisi e include le conoscenze degli stakeholder per determinare i potenziali



effetti di una proposta politica, di un piano, di un programma o di un progetto sulla salute di una popolazione e la loro distribuzione nella popolazione. La VIS produce delle raccomandazioni per il monitoraggio e la gestione di questi effetti” (Quigley, 2006). In questo contesto è stata proposta a livello europeo una cornice di valutazione integrata della *salute ambientale* che sviluppa l’analisi degli impatti di fattori ambientali, sia in termini di *danno* che di *beneficio*, esaminandoli in contesti critici dove molti fattori esterni, ad es. di natura tecnologica, socio-demografica e politica, rilevanti per la valutazione, sono soggetti a continue trasformazioni (Briggs, 2008). La partecipazione pubblica è uno dei temi rilevanti della valutazione ambientale e delle politiche sulla salute ambientale. In particolare ci interessa caratterizzare la partecipazione nella valutazione di *policy* alternative in tema di salute e ambiente. La letteratura specialistica su questo tema indica che la relazione tra partecipazione, valutazione e processo decisionale si chiarisce in un approccio trasparente al problema nel quale sono definiti:

- lo scopo della partecipazione
- l’accesso all’informazione
- la finalità del contributo
- le tempistiche
- l’esito atteso nel processo decisionale.

La sfida della partecipazione rimane quindi aperta non da un punto di vista sostanziale, ma formale.

Per la realizzazione dei percorsi partecipativi, il processo di partecipazione deve coinvolgere i vari portatori di interesse attraverso due strumenti: il *forum* e i *focus group*.

Invece, per quel che riguarda le strategie di elaborazione dell’informazione e di gestione delle conoscenze, alcune teorie umanistiche descrivono due metodologie principali e inverse che possono essere adoperate per analizzare situazioni problematiche e costruire ipotesi adeguate alla loro soluzione: il modello *top-down* e quello *bottom-up*. L’approccio *top-down*, caratteristico delle istituzioni che vogliono mantenere e difendere una struttura decisionale piramidale, è basato su una concezione formale e reattiva di partecipazione, che si esplica in una maggiore sensibilizzazione in termini informativi o nella raccolta di osservazioni, attraverso questionari, indagini o sondaggi. Il sistema di comunicazione che caratterizza questo metodo è principalmente unidirezionale; i decisori



– quali legittimi detentori dell’autorità e garanti del bene comune – prima definiscono, sulla base di una conoscenza tecnico-scientifica, gli obiettivi (premesse non modificabili o negoziabili nel corso dell’azione e del processo consultivo), poi raccolgono ed elaborano le preferenze espresse dalla popolazione, sulle quali si baserà la loro decisione finale. I cittadini quindi vengono a conoscenza delle politiche quando sono già state formulate, e possono essere chiamati a esprimere il proprio assenso o dissenso solo dopo che le finalità sono state stabilite.

L’incapacità dell’attore istituzionale di prevedere quale sarà l’effettivo impatto della politica o del progetto sulla cittadinanza nel momento in cui sarà coinvolta, o di evitare l’interferenza di attori esterni “non previsti”, fa sì che la scelta di non fornire agli abitanti alcuna occasione di interazione e di confronto, se non nella fase finale del processo, porti ad attirare l’attenzione sulle decisioni suscitando lo scontento e la protesta di coloro che ne criticano il contenuto o condannano la modalità autocratica con cui sono state fatte alcune scelte.

Prendono così vita conflitti di lunga durata, a volte irriducibili, che possono ostacolare la messa in opera del progetto, e più in generale, contrastano la posizione e l’influenza della pubblica amministrazione minandone l’autorevolezza.

L’incapacità di risolvere o almeno mitigare preventivamente i conflitti e le complicazioni connesse ha messo in discussione l’efficacia dell’approccio *top-down* e aperto la strada a una nuova logica diretta ad accrescere la democraticità del processo decisionale. L’approccio *bottom-up*, adottato da organi istituzionali in un contesto di diversità e interdipendenza tra diversi livelli di governo o parti pubbliche e private, promuove invece il dialogo e la cooperazione tra le diverse forze politiche, sociali ed economiche che compongono la comunità.

Essendo un *modello collaborativo*, la partecipazione è intesa come concreta interazione “... tra coloro i quali sono portatori di interesse, che possono muovere poteri istituzionalizzati, o cospicue risorse,

e soggetti meno forti e formalizzati, ma attivi nella produzione di politiche e di beni pubblici.” (Gelli, 2001).

La Comunità europea, attraverso diversi programmi di finanziamento, valorizza iniziative che facilitano l’integrazione in settori di azione politica prioritari di elementi di sostenibilità ambientale, tutela della salute e riduzione delle diseguaglianze, e considera con interesse lo sviluppo di modelli per la partecipazione dei portatori di interesse. La strategia europea per il 2020 costituisce la cornice politica generale che sottolinea l’importanza di ciascuno di questi temi. Ci si aspetta quindi di poter integrare e sviluppare le conoscenze in tale ambito.

**Meri Scaringi¹, Elena Pedroni¹,
Maria Elisa Zuppiroli², Daniela Luise²,
Simona Arletti³, Paolo Lauriola¹**

1. Centro tematico regionale Ambiente e salute, Arpa Emilia-Romagna
2. Agenda21 Locale
3. Presidente Rete Città sane

NOTE

¹ La Costituzione della Repubblica italiana all’art. 32 stabilisce che la salute rappresenta nel contempo un diritto fondamentale della persona, ma anche e soprattutto, un interesse collettivo.

² Ad es. parlando di *principio di precauzione* (PP), a cui spesso si fa riferimento nei conflitti sui temi ambientali, occorre che le istituzioni, oltre alla sfida “diagnostica”, ne accettino l’accezione di proposta; in altre parole occorre essere davvero convinti che il PP (di per sé) non significa “bloccare un’attività”, ma anzi prioritariamente la “responsabilità” di sviluppare altre conoscenze e quindi di prospettare più proposte da sottoporre a una valutazione trasparente. Secondo l’Organizzazione mondiale della sanità, l’implementazione, di un’azione precauzionale che sia realmente efficace (anche da un punto di vista economico), può risultare in una situazione *win-win*, cioè utile sia ai decisori che alla popolazione in generale [Lauriola P, *Perché proprio a me? Come si costruiscono scelte condivise*, Snop 2006; 69, 35-39].