

“Ambiente e partecipazione”.

Un eccentrico elenco di questioni aperte.

di

massimo morisi

Sommario

Una necessaria avvertenza.....	1
1. Regolazione sociale e partecipazione civica	2
2. Partecipazione: tra politica e politiche	4
3. La partecipazione nell’occhio del “passato”	11
4. La partecipazione e le sue fragilità	14
5. Il requisito del “contraddittorio”	19
6. La prospettiva del nuovo art. 9 della Costituzione	24
7. L’alternativa commissariale	29
Per concludere	31

Una necessaria avvertenza

Il sottotitolo di questo mio contributo non è cautelosamente di circostanza. Il tema che mi è stato assegnato costituisce un campo semantico talmente vasto da sfiorare l’indefinitezza. Per cui tenterò di delimitarlo evidenziando quelle che mi paiono alcune delle principali questioni che ne fanno parte. Sarà, data l’economia di questi appunti, non più che un elenco ove la precisione risulterà probabilmente sacrificata all’allusione rapsodica a tematiche complesse, spesso antiche e ricorrenti, talvolta nuove se non inesplorate. E sarà anche un elenco “eccentrico”, poiché formulato da chi proviene dall’area delle “scienze” politiche e sociali e dunque giurista non è. E che per quanto interessato e attratto da una riflessione che dal diritto è imprescindibile - quale quella, per l’appunto, che il convegno fiorentino dell’1 e 2 luglio 2022 ha proposto alla cultura giuridica italiana e non solo - non può avvalersi di una condivisione interdisciplinare sufficientemente rodada e praticata da risultare ovvia e pacifica nelle sue premesse teoriche

(nonostante i decenni di tentativi e sperimentazioni in tal senso alle nostre spalle¹). Sono in ogni caso assai grato al Presidente Atzeni, al Prof. Traina e al Prof. Morbidelli che mi hanno onorato della loro personale sollecitazione a partecipare a quelle giornate di studio, per me occasione preziosa per nuove acquisizioni e ulteriori apprendimenti: tanto sotto il profilo delle “scelte ambientali”, quanto nella prospettiva delle “tecniche di tutela”. Tra le quali le forme e le modalità della partecipazione trovano un loro alloggiamento non consuetudinario ma abbastanza ricorrente. Con una conclusiva specificazione: tenterò di coniugare la tematica in parola anche con un ulteriore sottotitolo che il convegno promosso dalla Magistratura amministrativa nel luglio 2022 si è dato. Ossia con la nuova formulazione dell’art. 9 della Costituzione in chiave “ambientalista”. Una integrazione che rappresenta un elemento inevitabile dello scenario in cui discutere di “ambiente e partecipazione” poiché tale innovazione² e la sua legittimazione nella cultura civile e politica “della Nazione” richiedono che la Repubblica si impegni nella ricerca di innovativi equilibri tra valori, principi e interessi che compongono dialetticamente le politiche e le azioni di governo inerenti all’ambiente e alle forme visibili del territorio. Dunque ai paesaggi generati, trasformati, tutelati o distrutti o rigenerati dalle popolazioni che quell’ambiente pervadono e permeano. E che difficilmente consentono il formarsi di decisioni pubbliche “...a somma positiva”: nelle quali, cioè, tutti gli attori in gioco possano, in misura realistica e credibile, conseguire o almeno vantare una qualche “vittoria”.

1. Regolazione sociale e partecipazione civica

Come spesso mi ricorda, con la levità di chi non conosce l’arroganza, un amico fraterno come Duccio Traina, ...prima o poi dal diritto si passa, al diritto si ritorna e dal diritto si riparte. E tuttavia la legalità, il principio di legalità insieme alla sua millenaria “cassetta degli attrezzi” e soprattutto all’infinito patrimonio storico, sociologico e tecnico dei suoi postulati antropologici e filosofici, o riesce a divenire uno strumento di regolazione sociale³ o si condanna alla sostanziale e

¹ Alludo, ad esempio, a scuole di formazione interdisciplinare come il Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi” (fondato nel 1967 da Paolo Barile, Alberto Predieri, Giovanni Spadolini e Silvano Tosi) che, grazie a una intuizione innovativa in quanto intellettualmente e metodologicamente aperta all’interazione intellettuale e metodologica tra studi giuridici, scienza politica, economia e storia continua a contribuire - presso l’Università di Firenze - alla formazione di alcune delle componenti più preparate, colte e duttili della burocrazia italiana qual è data dai funzionari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (cfr. <https://studiparlamentari.it>).

² Che per la prima volta interviene sui 12 articoli che contemplano i principi fondativi della carta costituzionale - in un silenzio della pubblica opinione che ci fa capire, una volta di più, tutta l’arretratezza procedurale dell’art. 138 cost. oltre a farci cogliere la superficialità del dibattito parlamentare odierno in sede costituente.

³ Ossia capacità di intermediare la molteplicità dei fini, dei valori, degli interessi, dei poteri, delle sofferenze e dei conflitti - siano essi individuali o collettivi, pubblici o privati, territoriali o categoriali, economici o culturali, nazionali o sovranazionali - che alimentano la complessità delle società contemporanee e la fatica dei sistemi politico-amministrativi nel sintonizzarsi con le trasformazioni che le caratterizzano. Cfr. M. Morisi, *Tra regole ed eccezioni. Ovvero come legittimare le decisioni collettive*, in A. Smorti (a cura di), *L’eccezione e la regola*, Firenze, Seid Editori, 2014.

formalistica irrilevanza nel governo dei fenomeni in cui si manifestano la complessità e le criticità del vivere contemporaneo⁴. Un vivere che si nutre delle sue relazioni con la natura e - per restringere il nostro focus - con le dimensioni paesaggistiche e ambientali cui quelle stesse relazioni danno vita: subendo, come ci ha insegnato uno degli studiosi più influenti per quest'area tematica del secondo Novecento ossia Alberto Predieri, le conseguenze dei profondi legami strutturali e culturali tra ambiente, paesaggio, dialettica sociale, conflitto politico, identità collettive e loro divenire. È una premessa opportuna perché, in sua assenza, parlare di partecipazione è semplicemente inutile: visto che qualunque scelta ambientale diventa effettiva - altra cosa, ovviamente, è dire *efficace* - se può poggiare su una qualche capacità di concreta e sostanziale regolazione sociale. Se no permane materia da convegni. Il fatto è che quella stessa capacità di regolazione sociale non la possono garantire, almeno nelle società contemporanee di questa parte del mondo e dei modelli di stato di diritto cui sanno dar vita, la sola normazione legislativa né la sola giurisprudenza amministrativa. Quella capacità ha infatti bisogno di solidi ponti interattivi tra regolatori e regolandi: se si vuole che le decisioni e i comportamenti di questi ultimi siano, se non conformi, almeno congruenti alle aspettative dei primi e al rispetto della loro formale autorità politica e amministrativa. E considerato che nessuna strategia di cura dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «...anche nell'interesse delle future generazioni» (come recita il nuovo terzo comma dell'art. 9 della nostra Costituzione), così come nessuna tutela del paesaggio, per quanto ben congegnata, pianificata e disciplinata può trovare applicazione e produrre esiti almeno adeguati agli obiettivi conclamati se non trova ascolto, radicamento culturale e fattiva cooperazione presso le collettività territoriali interessate da specifiche previsioni. E se non trova sostegno negli stili di vita, di produzione e di consumo delle singole persone che a qualunque titolo di quelle stesse collettività siano parte o che in esse esprimano la propria soggettività. Orbene, di quei ponti interattivi la partecipazione è un pilastro non sempre sufficiente, non necessariamente indispensabile ma di ragguardevole utilità. Ciò non significa aderire ai buoni sentimenti che permeano sovente le possibili forme di "democrazia partecipativa": intese come integrazioni sussidiarie della democrazia rappresentativa e delle sue intrinseche finzioni⁵. Vuol dire soltanto fare i conti con la realtà dei

⁴ In modo indiretto ma a me pare evidente, lo ha ricordato, anche in sede di divulgazione mediatica, S. Cassese, *Chi non fa funzionare lo Stato*, in "Corriere della sera" 8 ottobre 2022, parlando dei "grandi corpi" (in particolare Consiglio di Stato e Ragioneria generale dello Stato) su cui si basa il funzionamento effettivo del sistema amministrativo italiano e che influenzano lo stesso funzionamento dei vertici del sistema di governo, e ritenendo che «forse non sarebbe inappropriato che qualche ingegnere, qualche matematico e qualche filosofo venisse chiamato a far sentire, in questi grandi corpi, la voce di culture diverse».

⁵ «Secondo quella che potremmo definire la teoria classica della rappresentanza politica, su cui si fondano i moderni regimi democratici, il rappresentante è il portavoce della volontà popolare. È l'idea contro cui si appuntò già in partenza la critica di

conflitti che imperversano su una pluralità di ambiti tematici e di certo sul fronte del paesaggio e sul fronte dell'ambiente (...e su tutti quelli ad essi materialmente sottesi o materialmente correlati). Dunque, sulla ricorrente contrapposizione tra dimensione paesaggistica e dimensione ambientale delle politiche pubbliche che investono la matrice territoriale della vita individuale e collettiva. In gioco, in particolare e propriamente, vi sono l'efficacia delle scelte ecologiche e il se e il come quelle stesse scelte possano convivere ed anzi trovare combinazioni e integrazioni tecnologiche e localizzative rispettose dei valori simbolici, estetici e storico-sociali che connotano un luogo e lo qualificano come fonte del patrimonio culturale e collettivo di una popolazione ivi insediata o di una comunità nazionale o addirittura dell'umanità universale (ove la comunità internazionale lo riconosca come patrimonio di quest'ultima). Ma tornerò sul punto.

2. Partecipazione: tra politica e politiche

Occorre però chiedersi cosa si intenda per partecipazione? Ad esempio, se parliamo in generale di "partecipazione politica", possiamo alludere ad attività come «...*esporsi a sollecitazioni politiche; votare; avviare una discussione politica; cercare di convincere un altro a votare in un*

Rousseau, per il quale la rappresentanza è un imbroglio, o un esproprio: il rappresentante non rappresenta neanche un poco, bensì cura i propri interessi. La teoria classica si è sviluppata storicamente incalzata da questa critica. Ovvero: la teoria classica ammette le difficoltà e prova a rimediare. Essendo l'autogoverno una chimera irraggiungibile, l'alternativa è secca tra regimi autoritari, senza rappresentanza, e regimi democratici in quanto rappresentativi. Ciò malgrado, la teoria classica è obbligata ad ammettere come i rappresentanti selezionati tramite le elezioni non siano tali nel senso della rappresentanza privatistica, ovvero non siano portavoce che agiscono secondo il mandato di coloro che rappresentano, bensì rappresentino in modo assai particolare. Il mandato che gli eletti ricevono è solo un'investitura, un'autorizzazione, da parte degli elettori affinché agiscano per loro conto, dal valore molto incerto. Nell'icastica formulazione di due giuristi illustri come Vittorio Emanuele Orlando [*Sul fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in Id. *Diritto pubblico generale. Scritti vari coordinati in sistema*, 1881-1940. Milano: Giuffrè 1954, p.440] e Hans Kelsen [*Essenza e valore della democrazia*, in Id. *I fondamenti della democrazia e altri saggi*. Bologna: Il Mulino, 1970 (1929), p. 22-23] la rappresentanza politica non è altro che una "finzione". Va da sé che, se i fatti costringono a trattare la rappresentanza come una finzione, definirla così ufficialmente, stanti le promesse che la parola avanza – trasmettere la volontà del popolo – sarebbe troppo deludente. Pertanto la teoria classica si adopera per rassicurare. Sarà finzione, essa spiega, ma lo è solo fino a un certo punto. Intanto, che i rappresentanti dispongano di un largo margine per interpretare la supposta volontà degli elettori, con tutti i rischi d'inautenticità che ne conseguono, è inevitabile: come rappresentare altrimenti le volontà eterogenee, incerte e incostanti di una moltitudine composita come quella costituita dagli elettori? D'altro canto, la rappresentanza pur sempre sollecita, secondo Hannah F. Pitkin [*The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, p-209], i rappresentanti a "agire nell'interesse dei rappresentati, in maniera *responsive* nei loro confronti", ossia rende i primi ricettivi verso i secondi, al fine di scongiurare tensioni tra loro. Filtrata mediante le elezioni, la rappresentanza è così un dispositivo pregiato di comunicazione e di ascolto tra i governanti e governati. Non ha molto a che vedere con l'autogoverno, ma tramite la rappresentanza transita comunque una dose di autogoverno, minima, ma nient'affatto disprezzabile» (così A. Mastropaolo, *Le acrobazie della rappresentanza*, in "Comunicazione politica", 2018, n. 3, pp. 317-318). Più in generale, attorno alle matrici storiche, culturali, psicologiche alla base di detta "finzione" e alle disillusioni che alla prova della "scelta razionale" l'accompagnano, A. Pizzorno, *Prefazione*, in H.F. Pitkin, *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017, p. VII-XXXI., il quale rimarca, tra l'altro, che la scelta dei rappresentanti, quale che sia il sistema elettorale che la disciplina «fa credere al popolo che votare sia utile al funzionamento dello Stato perché permette di scegliere i migliori fra i possibili candidati a governarlo. In realtà non è questo: serve solo a permettere al popolo di attuare una momentanea solidarietà tra coloro che con il voto credono di avere il potere di scegliere i migliori a governare lo Stato: se non a queste elezioni almeno alle prossime. Così continuiamo a credere che il sistema funzioni, anche se in realtà il potere, così come chi lo controlla, continua a stare da un'altra parte» (p. XXIV). Di qui, dallo scetticismo con cui questo approccio tratta la rappresentanza e i riti della sua legittimazione democratica, le riflessioni sull'incerta alleanza tra rappresentanza e democrazia che la stessa Pitkin ha alimentato attorno alla sovrapposizione del "governo oligarchico" alle forme del "governo democratico" come connotato effettivo dei regimi poliarchici. In questa chiave, assai utile è la prospettiva dell'analisi delle politiche pubbliche: cfr. S. Belligni, *Chi decide le politiche?*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, "Quaderno 26", Torino, Giappichelli, 2022.

certo modo; portare un distintivo politico; avere contatti con un funzionario o con un dirigente politico; versare offerte in denaro a un partito o a un candidato; partecipare a un comizio o a un'assemblea politica; contribuire con il proprio tempo a una campagna politica; diventare membro attivo di un partito politico; partecipare a riunioni in cui si prendono decisioni politiche; sollecitare contributi in denaro per cause politiche; diventare candidato a una carica elettiva; occupare cariche pubbliche o di partito»: ossia iniziative che, secondo una celebre tipologia proposta da Lester W. Milbrath negli anni Sessanta dello scorso secolo⁶, costituiscono i diversi gradi di coinvolgimento nella vita politica del pubblico di una democrazia competitiva e pluralista. In realtà, e al netto delle molteplici e ulteriori modalità che l'esperienza storica suggerirebbe (ad esempio: *firmare petizioni; partecipare a manifestazioni; promuovere o prender parte attivamente a campagne "politics" ovvero "policy oriented"; interloquire con parlamentari; partecipare al boicottaggio di alcuni beni o prodotti; sostenere mediaticamente determinate iniziative legislative o provvedimenti amministrativi*) sappiamo che la partecipazione politica è e permane comunque, allora come oggi, un'attività promossa o condotta o condivisa da persone che intendono a volte favorire un certo risultato elettorale, a volte *influenzare* chi governa e *orientarne, supportarne o bloccarne* le decisioni. Un'attività che può avvalersi sia di metodi "convenzionali" (quale la gamma ad esempio identificata da Milbrath) sia di metodi "non convenzionali" (ossia esterni o addirittura contrari all'ambito della sfera politica formale, delle sue organizzazioni collettive e dei suoi circuiti istituzionali). Ebbene, tra le due dimensioni - *convenzionale e non convenzionale* - si colloca storicamente la partecipazione civica alla formazione e alla messa in opera delle "politiche pubbliche": cioè il tentativo dei cittadini di influire sulle decisioni collettive che più condizionano, in modo diretto o indiretto, la qualità e il senso del loro vivere, insieme agli interessi e ai valori in cui l'una e l'altro si declinano, intervenendo in prima persona nei luoghi e sugli attori presso i quali e ad opera dei quali quelle decisioni vengono costruite o messe in funzione. Un tentativo di influenza civica che può utilizzare tecnologie antiche e nuove, integrando o surrogando, secondo i temi e le circostanze, prassi e istituti della rappresentanza politica così come forme e istituti di consultazione referendaria, ovvero inventarne o adottarne di alternative per far sì che l'impegno della cittadinanza che si attiva si traduca in una voce plurale effettivamente influente.

⁶ Lester W. Milbrath, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?*, Chicago, Rand McNally & Company, 1965.

Ma la partecipazione civica al “far politiche” è altresì un’opportunità per qualunque politica pubblica che non voglia rimanere sulla carta: ossia per creare una condivisione di progetti e strumenti che sia sufficiente a favorire comportamenti soggettivi coerenti con le sue finalità dichiarate, anche a costo - attraverso specifici percorsi di coinvolgimento civico e di confronto dibattimentale - di sollecitare, evidenziare e affrontare apertamente i conflitti che quella politica sottende. Conflitti che, mediante adeguate forme di “democrazia deliberativa”, possono infatti venire composti o mitigati e divenire tollerabili per il disegno della politica pubblica in questione, mediante la prospettazione e la elaborazione dialogica di correzioni o integrazioni o, se del caso, la formulazione di finalità, di alternative e di progettazioni diverse da quelle inizialmente concepite.

Va infatti considerato che qualunque aggregazione di persone, quale che ne sia la sua relazione con un territorio o un ordinamento statale o un luogo o un insieme di “luoghi” e di significati geografici e culturali (...cittadini, residenti, *city users*, “affezionati”, militanti dell’ambiente o del paesaggio dovunque dislocati ma connessi nella rete delle reti) anche minimamente attiva, ossia capace superare soglie di *voice* e modalità di coordinamento e di mobilitazione oggi tecnologicamente elementari e innescabili a costo zero, sarà sempre in grado di provocare o propalare un conflitto territoriale o culturale o sociale e financo religioso (leggi: moschee e nuovi luoghi di culto nel paesaggio urbano, per un esempio emblematico) e di pregiudicare o condizionare, quanto meno nei tempi e nei costi politici, un’agenda di governo. Inoltre è del tutto plausibile che se chi esercita un mandato rappresentativo o politico-amministrativo si sottopone allo sforzo di assumere come serie e meritevoli di attenzione ...le mie preoccupazioni, le mie obiezioni, le mie stesse paure, egli possa ricavarne motivi per immaginare soluzioni a cui non aveva pensato, o ipotesi progettuali, se non differenti, almeno significativamente correttive. Così come è possibile che chi ha responsabilità di rappresentanza politica o di governo sia indotto dalla interazione con la cittadinanza mobilitata a valutare oneri, implicazioni o opportunità che i suoi consulenti o i suoi tecnici, per quanto in perfetta buona fede, possono non essere stati in grado di conoscere, di apprezzare, di ponderare sulla bilancia dei costi e dei benefici. Potrebbe anche darsi che l’accondiscendere a una simile verifica eviti a chi rappresenta e a chi governa, pur col senno del poi, qualche contenzioso giurisdizionale⁷ e qualche incidente mediatico. Così come è altrettanto evidente che una partecipazione - adeguatamente strutturata e

⁷ Cfr. in proposito, G. Colavitti, *Il “dibattito pubblico” e la partecipazione degli interessi nella prospettiva costituzionale del giusto procedimento*, in “Amministrazione in cammino”, 2020, n. 9, p. 21.

normativamente garantita - alla formazione delle “scelte pubbliche” non solo sussume in sé le ragioni del “giusto procedimento” nell’ambito della formazione dell’atto amministrativo, ma si configura anche come la via ad una diretta responsabilizzazione, per quanto critica, dei destinatari di una politica pubblica - della quale quell’atto è parte - in funzione del compimento delle azioni auspiccate dalla medesima.

Ciò detto, riconoscere il potenziale della partecipazione non significa condividere alcuna preconcepita indulgenza verso filo-comitatismi di comodo, bensì assumere il fatto che le politiche pubbliche che vogliono servire alla regolazione sociale possono trarre la loro legittimazione sostanziale e dunque la loro operatività da una mutua “convergenza dialogica” tra i loro fautori e i loro destinatari attorno a una visione condivisa dell’interesse pubblico e del bene della collettività nell’ambito territoriale volta a volta in questione. Alla base di un simile assunto c’è una condizione. Ossia che un coinvolgimento effettivo, ben strutturato sul piano procedurale e garantito sul piano della qualità delle informazioni immesse nel contraddittorio - sottolineo, *contraddittorio* (su cui *infra* paragrafo 5) - tra i fautori delle possibili alternative in gioco, comporti in chi partecipa l’assunzione di una appropriata responsabilità argomentativa: ...non devi convincermi né io debbo convincerti in nome di comuni sentimenti o in ragione di opportunità partigiane o a difesa di interessi su cui transigere ma mediante la qualità e la consistenza vicendevoli dei tuoi argomenti e dei miei argomenti. Sia io un cittadino tuo pari o sia tu l’esponente istituzionale di riferimento. Se una simile condizione non viene soddisfatta allora la partecipazione diventa il tentativo che ogni attore persegue di manipolare il proprio interlocutore e che ogni amministratore - a qualunque livello di governo - esperisce per mantenere il proprio consenso e pilotarne la dinamica sondaggistica. Ma se detta condizione viene rispettata allora le pratiche di coinvolgimento civico nel “far politiche” divengono vie plausibili per integrare e correggere sia l’illusoria capacità del principio di legalità di esaurire e assicurare in sé la regolazione sociale⁸, sia l’altrettanto illusoria capacità della rappresentanza politica di assorbire al solo suo interno il raccordo tra domanda e offerta di governo politico delle sfide complicate, per non dire “epocali”, cui siamo chiamati⁹.

Sono sfide che attivano sempre una indefinita pluralità di processi e di arene: che si tratti del cambiamento climatico o dei flussi migratori che ne derivano, o della infrastrutturazione energetica, sono comunque sfide che comportano - di per sé - delle rilevanti quando non

⁸ Nel significato di cui alla nota 3 che precede.

⁹ Cfr. ancora A. Mastropaolo, *Rappresentanza*, in corso di pubblicazione per i tipi di Carocci Editore.

pervasivo trasformazioni paesaggistiche, nelle quali si intrecciano sia le minute e quotidiane percezioni personali, sia l'angosciosa consapevolezza del loro significato macro sistemico, sia il bisogno di "fare qualcosa" alla scala di quella "soggettività assemblata" che nella contemporaneità connota il nostro io sperimentante e interagente¹⁰. Ossia le sue aspettative, le sue pressioni e le sue ingerenze insieme a quelle delle organizzazioni in cui egli accetta di aggregarsi, verso le istituzioni che dovrebbero o potrebbero agire e a reagire.

Non mancano segnali interessanti del tentativo di combinare queste due dimensioni della funzionalità della partecipazione - vale a dire: mitigare o prevenire il conflitto nella costruzione di scelte "divisive" e conferire legittimazione sostanziale alla formulazione delle opzioni in gioco ai fini della loro applicazione -. Segnali che vanno rilevati anche e proprio nel nostro sistema politico-amministrativo e nelle sue interconnessioni con il sistema degli interessi privati e degli interessi associati, e con le riflessioni - sulla scia della convenzione di Aarhus del 1998 - attorno alle "democrazia ambientale"¹¹ e alle sue numerose varianti "territoriali"¹²: dalla legge toscana

¹⁰ Per usare la formula di D. D'Andrea, *Soggettività, partiti, rappresentanza politica dopo il Novecento*, in L. Cominassi, M. Morisi, *Il sedicente partito. Appunti esperienze riflessioni dentro e attorno al PD*, Firenze, Passigli editori, 2019 che rileva come « (...)società liquida, post-modernità, super-diversità sono alcuni dei nomi con cui si è tentato di descrivere un fenomeno complesso - con radici e origini profonde in processi materiali e simbolici - il cui esito è costituito da quella che potremmo definire una soggettività assemblata. Nelle società contemporanee il pluralismo e la diversità non albergano più esclusivamente fra gruppi o fra individui, ma all'interno dello stesso individuo. La tarda modernità è l'epoca in cui è venuta meno la possibilità di definire la soggettività a partire dall'esistenza di un nucleo identitario riconoscibile, coerente e stabile nel tempo capace di disporre in modo gerarchico appartenenze e preferenze. I materiali presenti all'interno del perimetro identitario - credenze, interessi, preferenze relative agli ambiti più diversi: dagli stili di vita ai rapporti tra i generi, dai consumi alimentari al governo dei flussi migratori - non sono selezionati sotto il vincolo della coerenza e disposti in modo gerarchico, ma semplicemente assemblati, giustapposti. L'identità individuale non è più uno spazio organizzato, ma un patchwork, un assemblaggio caotico di componenti spesso in aperta contraddizione tra loro e accomunati esclusivamente dall'essere stati selezionati da un io definito proprio da questo insieme di scelte di gusto del tutto insindacabili nella loro soggettiva arbitrarietà. Insomma, da un io al servizio di potenze oggettive siamo passati ad un mondo al servizio dell'io, ad un io come centro gravitazionale che tiene insieme i materiali più disparati anche nella loro contraddittorietà» (pp. 138-139).

¹¹ Cfr., per tutti, V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, Edizione Scientifica, 2018, pp. 243 ss..

¹² Di cui, per l'appunto, la "Scuola territorialista", costituisce la fonte primaria. A partire dal suo manifesto fondativo: (<http://www.societadeiterritorialisti.it/manifesto-sdt>) che assume i seguenti "postulati di fondo": «1. Il territorio, in quanto prodotto della cultura materiale, è esito di processi coevolutivi di lunga durata fra insediamento umano e ambiente e, in questa accezione, esso non esiste in natura. Esso è ogni volta trasformato da un progetto culturale di una civilizzazione, che può riprodurlo o accrescerne (coevoluzione costruttiva) oppure deprimere (dominio distruttivo) il valore patrimoniale. Il progetto territorialista è proiettato nella prima opzione, ovvero si occupa, nella società contemporanea fortemente deterritorializzante, di produrre valore aggiunto territoriale, attraverso forme di governo sociale della produzione di territorio con la finalità di aumentare il benessere individuale e sociale di coloro che lo abitano, vi lavorano o lo percorrono. 2. A questo fine il territorio non può essere interpretato soltanto come "inerte supporto" di relazioni sociali (economiche, politiche, intersoggettive), né soltanto come una parte dell'ecosistema terrestre più o meno "antropizzata", provvista di certe "dotazioni" (tangibili e non) accumulate nel corso del tempo. L'approccio "territorialista" lo interpreta come un sistema vivente ad alta complessità che è prodotto dall'incontro fra eventi culturali e natura e che è composto da luoghi (o regioni) dotati di identità, storia, carattere, struttura di lungo periodo. In questa accezione occorre ribadire: a) l'inscindibilità di natura e cultura e il legame interattivo delle società umane con la terra (nella sua entità geologica, topografica, ecologica, vegetale e animale). Questo legame inscindibile richiede il definitivo superamento della divisione dicotomica del territorio in spazi naturali e spazi antropizzati; b) l'inscindibilità fra territorio e storia. Per definizione il territorio ha sempre e non può non avere una sua profondità storica che interviene attivamente nella nostra esistenza individuale e collettiva nei processi mentali, linguistici, percettivi, sensoriali, anche se nelle forme latenti di una identità nascosta di lungo periodo. 3. In questo sistema di luoghi le relazioni tra soggetti sono mediate, alimentate e caratterizzate dalle relazioni che essi intrattengono con un ambiente materiale; considerando materiali (in quanto relativamente stabili, legate alla materialità dei luoghi) anche le componenti ambientali "intangibili", come ciò che va sotto il nome di capitale o patrimonio immateriale; patrimonio che è un deposito di saperi, comprensivo di capitale sociale, saper fare contestuale, capitale cognitivo locale, atmosfere industriali, capacità imprenditoriale e

69/2007 (successivamente l.r. 46/2013), alla legge pugliese 28/2017, alla legge urbanistica della stessa Toscana (l.r. 65/2014 che interiorizza nel procedimento amministrativo uno specifico percorso partecipativo e l'istituzione di un apposito "garante"¹³), fino all'art. 22 del d.lgs.50/2016

istituzionale locale, sistemi locali riproduttivi, stili di vita, caratteri identitari del milieu, ecc.. Diversi e plurali, i sistemi di conoscenza e i sistemi di valori locali sono alla base dell'evoluzione nella continuità storico-geografica e dell'adattamento; quest'ultimo reso ancor più necessario in un momento di instabilità e di imprevedibilità. La conoscenza e i valori espressi dalla popolazione locale sono la base per lo sviluppo di un territorio vitale, in grado di autorigenerarsi. A tal fine è compito primario della ricerca e dell'azione territoriali indagare i molteplici quadri di riferimento cognitivi e valoriali presenti localmente e tradurli reciprocamente in modo da costruire un infralinguaggio connettivo capace di esprimere progetti locali comuni. 4. L'approccio territorialista assume le relazioni con l'ambiente materiale verificandone l'appropriatezza, tendendo a svincolarle dall'economicismo che limita le potenzialità semantiche di alcune di esse, e dal paradigma meccanicista-industrialista che intende i luoghi come 'inerti supporti' della produzione di merci. Le relazioni con l'ambiente materiale vanno comunque considerate come "ecologiche" in senso lato, in quanto costitutive di quelle sociali (economiche, politiche, culturali, istituzionali) anche se non le esauriscono. Dopo la svolta ecologista della metà del secolo scorso e le sue ricadute deterministiche, è necessario ricostruire i rapporti tra naturalità, ruralità e urbanità, riconoscendone la compresenza pervasiva in ogni angolo del pianeta. Sullo sfondo di un'evoluzione del pensiero scientifico contemporaneo che sembra mutare il senso della presenza umana nel mondo, occorre portare l'attenzione sulla diversità bio-culturale che anima le dinamiche territoriali stimolandone i processi interattivi. Recenti documenti internazionali mettono in evidenza il necessario spostamento d'attenzione dalla bio-diversità (oggetto delle attuali celebrazioni) alla socio-diversità: diversità storicamente e culturalmente determinate in cui si situano le scelte della società contemporanea. E' in questo contesto complesso e problematico che va concentrata la ricerca di una nuova territorialità, gravida di memorie e di saperi ambientali. Si tratta di una ricerca che richiede di de-naturalizzare le scelte di trasformazione antropica, troppo spesso occultate da generici richiami agli eventi naturali (le false emergenze naturali che coprono autentiche "calamità pianificate" e logiche devastanti di gestione "emergenziale" del territorio). 5. La dimensione locale è fondamentale. La dimensione locale è un punto di vista che evidenzia peculiarità, identità, unicità di un luogo. Il termine "luogo" non fa riferimento alle dimensioni spaziali né fa riferimento a una scala. Il luogo non è necessariamente piccolo. Sono luoghi un villaggio, una valle, una bioregione, il Mediterraneo, le Alpi, l'Europa, se analizzati, interpretati e trattati progettualmente nei loro caratteri identitari peculiari. Tutto comincia e tutto ricade nei luoghi, passando però – oggi più che mai - attraverso tutte le scale. Per capire ed eventualmente trasformare i luoghi occorre una visione transcalare: ogni topo-grafia è una cosmografia. Non c'è topofilia senza geofilia. Non c'è identità locale senza senso di appartenenza universale, senza apertura verso l'altro, in quanto indispensabile per la riproduzione dei luoghi. 6. Il rapporto appropriato fra chiusura e apertura di un sistema locale fa sì che l'identità non sia da intendersi come una costruzione immobile, una eredità da trasmettere invariata, ma come una realtà dinamica, di lungo periodo, proiettata nel futuro. L'identità locale è innanzi tutto una potenzialità, una chance, un progetto. L'identità locale che guarda al futuro è più importante di quella che guarda solo al passato. In tal senso, un principio fondamentale è liberare le questioni territoriali dalle declinazioni discriminatorie (etnocentriche, xenofobiche, neo-nazionaliste e razziste) in cui spesso si traduce la competizione politico-economica fra le società locali. Occorre perciò rivolgere una sistematica attenzione critica alle condizioni in cui si verificano queste degenerazioni e, in particolare, alle rielaborazioni politico-strumentali della storia e della memoria dei luoghi. 7. Nella costruzione di un progetto identitario solidale e dinamico assumono un ruolo diretto e imprescindibile gli abitanti e i loro stili di vita. Lo stile di vita, è la proposta complessiva che un luogo, un popolo situato, fa al progresso umano. La pluralità degli stili di vita ha un grande valore, perché ognuno di essi esprime la risposta consolidata a un complesso di condizioni irripetibile. Sovrapporre alla loro pluralità un criterio per decidere quali siano più moderne, o migliori, presuppone un criterio ordinatore che non ha ragione di essere. Dopo un cataclisma ambientale, ad es., può darsi che lo stile di vita di una comunità del Mato Grosso contenga una risposta ai nuovi problemi ambientali più valida di tutte quelle elaborate a freddo dagli scienziati. L'interesse alla conservazione della pluralità degli stili di vita, contenitori ognuno di soluzioni originali, lentamente messe a fuoco e lungamente sperimentate, ai problemi dell'umanità, è un interesse universale paragonabile a quello per la bio-diversità. La tendenza del business a digerire e riciclare ogni stile di vita, in funzione del profitto che ci si attende di ricavarne, è quindi una minaccia per l'umanità. 8. Lo sviluppo della società locale costituisce la declinazione antieconomicistica del termine "sviluppo" e non a caso la qualità dell'ambiente naturale, sociale e del paesaggio vi assume importanza crescente. Questa declinazione si misura in primo luogo con ciò che deve decrescere: il dominio delle relazioni economiche globali, il consumo di risorse e di suolo, di energia, di ambiente, di relazioni di prossimità, ecc; in secondo luogo con ciò che deve crescere: la cittadinanza attiva, la coscienza di luogo, gli stili di vita peculiari, i sistemi economici a base locale fondati sulla valorizzazione del patrimonio, i saperi contestuali per la cura del territorio e la riproduzione della vita, la qualità dei paesaggi urbani e rurali contestualizzati, le forme di sostegno reciproco degli abitanti, di autogoverno e di federalismo solidale. In altri termini, lo sviluppo della società locale si misura sia mediante la crescita del suo benessere, inteso come *joie de vivre*, felicità pubblica, *buen vivir*, sia attraverso la capacità di promuovere partecipazione politica, apertura dialogica verso i valori e le conoscenze degli altri; si misura infine con l'elaborazione di percorsi critici ed alternativi rispetto ai modelli politici ed economici che provocano nuove povertà individuali e sociali e consumo irreversibile di territorio e di ambiente».

¹³ La legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 recante Norme per il governo del territorio, dispone appunto, nell'ambito del Capo V, dedicato agli "Istituti della partecipazione", dispone all'art. 36, quanto segue:

«1. La Regione, in collaborazione con le province, la città metropolitana e i comuni, promuove e sostiene le modalità più efficaci di informazione e di partecipazione dei soggetti interessati al governo del territorio. A tal fine, con deliberazione della Giunta Regionale, promuove iniziative e strumenti di formazione e divulgazione delle metodologie, delle tecniche e delle pratiche di informazione e

- intitolato, in un orrendo e inconsapevole (di ciò di cui si parla) burocraticese - «*Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*» - che introduce per la prima volta nell'ordinamento nazionale mediante il codice dei contratti pubblici l'istituto appunto del "dibattito pubblico" per le «*grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio*»¹⁴. A cui si aggiungono una gamma variegata di legislazioni in materia urbanistica e territoriale promosse da una pluralità di Regioni, e significative iniziative culturali e formative come, ad esempio, la Carta della Partecipazione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica che propone di ancorare la "certezza del diritto" nella formazione degli strumenti di pianificazione alla "certezza della partecipazione" civica e dunque all'incontro e alla sinergia tra responsabilità amministrative e responsabilità civili¹⁵.

partecipazione nel governo del territorio, sulla base delle risorse finanziarie disponibili. Di tale deliberazione è data comunicazione alla commissione consiliare competente.

2. La Regione, le province, la città metropolitana e i comuni assicurano l'informazione e la partecipazione dei cittadini e di tutti i soggetti interessati alla formazione degli atti di governo del territorio di loro competenza nell'ambito dei procedimenti di cui al titolo II, capi I e II e al titolo III, capo I. Nell'ambito del procedimento di formazione dei piani attuativi, le forme e le modalità di informazione e partecipazione dei cittadini sono individuate dal comune in ragione dell'entità e dei potenziali effetti degli interventi previsti, tenuto conto dei livelli prestazionali indicati dal regolamento di cui al comma 4.

3. I risultati delle attività di informazione e partecipazione poste in essere nell'ambito dei procedimenti di formazione degli atti di governo del territorio contribuiscono alla definizione dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, secondo le determinazioni motivatamente assunte dall'amministrazione precedente.

4. La Regione specifica, con regolamento, le funzioni del garante dell'informazione e della partecipazione secondo i contenuti previsti dagli articoli 37, 38 e 39.

5. La Giunta regionale, previa comunicazione alla commissione consiliare competente, approva idonee linee guida per garantire uniformi livelli partecipativi adeguati ai contenuti delle diverse tipologie degli atti di governo del territorio.

6. Per i piani e i programmi soggetti a VAS le attività di informazione e partecipazione di cui al presente capo sono coordinate con le attività di partecipazione di cui alla [l.r. 10/2010](#), nel rispetto del principio di non duplicazione».

Va tuttavia rimarcato come manchi ad oggi una valutazione compiuta e indipendente che, al di là della formale rendicontazione del Garante regionale, ci dica come e con quali effetti una simile strumentazione sia stata effettivamente posta in opera.

¹⁴ Su cui vedi le analisi e i materiali presentati e discussi nel convegno dedicato a "Il dibattito pubblico per opere condivise", organizzato a Torino il 7 febbraio 2018 da Università di Torino e da una serie di Associazioni e Ordini professionali, nel ricordo e nella valorizzazione del pensiero e delle esperienze di ricerca dello studioso italiano che più e per primo ha dedicato la sua vita accademica e professionale alla partecipazione nel conflitto territoriale e infrastrutturale, Luigi Bobbio. Cfr. anche C. Lombardi, A. Lullo, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa* (evoluzione e stato dell'arte), in "Amministrazione in cammino". Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 15 luglio 2018 (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2018/07/15/il-dibattito-pubblico-qual-e-strumento-di-democrazia-partecipativa/>).

¹⁵ Si tratta del documento di principi promosso dallo Istituto nazionale di Urbanistica insieme a International Association of Facilitators, Associazione Italiana per Partecipazione Pubblica, Italia Nostra, Cittadinanza Attiva Onlus e Associazione "Città civili" nel 2014. La "Carta" è stata sottoposta all'attenzione e all'adesione di associazioni civiche e amministrazioni pubbliche sulla base del presupposto che «Chi adotta questa Carta si impegna a rispettarne i principi e a diffonderla presso tutti coloro che desiderano avviare processi partecipativi o iniziative di partecipazione civica: cittadini e loro rappresentanti; esponenti del mondo della scuola e della ricerca; funzionari e rappresentanti delle amministrazioni pubbliche; consulenti e professionisti che operano nel settore; esponenti di organizzazioni. Si impegna altresì a praticare con coerenza i principi della presente Carta anche per risolvere, qualora si presentassero, criticità e conflitti all'interno della propria organizzazione o nei confronti di altri soggetti». Detti principi vengono formulati come segue:

«1. Principio di cooperazione. Un processo partecipativo coinvolge positivamente le attività di singoli, gruppi e istituzioni (pubblico e privato), verso il bene comune, promuovendo la cooperazione fra le parti, favorendo un senso condiviso e generando una pluralità di valori e di capitale sociale per tutti membri della società.

2. Principio di fiducia. Un processo partecipativo crea relazioni eque e sincere tra i partecipanti promuovendo un clima di fiducia, di rispetto degli impegni presi e delle regole condivise con i facilitatori, i partecipanti e i decisori. Per mantenere la fiducia è importante che gli esiti del processo partecipativo siano utilizzati.

Ma tutto questo fervore normativo e culturale deve fare i conti con uno specifico interrogativo operativo: “conta” di più partecipare alla costruzione della decisione o a quella che già ho evocato come la sua “messa in opera”?

3. La partecipazione nell’occhio del “passato”

È un fatto banalissimo: qualunque scelta ambientale o qualunque opzione paesaggistica possiamo ritenerla meritevole di essere presa sul serio e dunque credibile se e in quanto abbia applicazione mediante gli incentivi, le prescrizioni e i controlli di cui si avvale nel tentativo di combinare persuasione morale e capacità di vincolo e di sanzione. La sua declamazione in una qualche gazzetta ufficiale e i suoi echi macro e micromediatici non incantano ormai nessuno. Ciò che conta sono il se e il come si provveda al processo attuativo che la riguarda. Per cui se parliamo di partecipazione intendendola una strumentazione utile all’effettività di una politica pubblica, quella stessa partecipazione, forse ancor più che nella costruzione delle stesse normazioni ambientali e della loro armonizzazione paesaggistica, può diventare decisiva, talvolta essenziale, quando si tenti di aprire il cantiere attuativo. Che significa affrontare gli effetti non previsti; trattare le esigenze di monitoraggio, di valutazione e di eventuale correzione che vi si associano; guidare e “manutenere” i procedimenti amministrativi che quelle scelte richiedono; assumere un qualche criterio di coerenza con gli obiettivi conclamati; adottare parametri di adeguatezza ai risultati prodotti dai processi decisionali di cui quegli stessi procedimenti sono componente

3. Principio di informazione. Un processo partecipativo mette a disposizione di tutti i partecipanti, in forma semplice, trasparente, comprensibile e accessibile con facilità, ogni informazione rilevante ai fini della comprensione e valutazione della questione in oggetto. La comunità interessata viene tempestivamente informata del processo, dei suoi obiettivi e degli esiti via via ottenuti.

4. Principio di inclusione. Un processo partecipativo si basa sull’ascolto attivo e pone attenzione all’inclusione di qualsiasi individuo, singolo o in gruppo che abbia un interesse all’esito del processo decisionale al di là degli stati sociali, di istruzione, di genere, di età e di salute. Un processo partecipativo supera il coinvolgimento dei soli stakeholders e rispetta la cultura, i diritti, l’autonomia e la dignità dei partecipanti.

5. Principio di efficacia. Le opinioni e i saperi dei cittadini migliorano la qualità delle scelte pubbliche, coinvolgendo i partecipanti nell’analisi delle problematiche, nella soluzione di problemi e nell’assunzione di decisioni. Attivare percorsi di partecipazione su questioni irrilevanti è irrispettoso e controproducente.

6. Principio di interazione costruttiva. Un processo partecipativo non si riduce a una sommatoria di opinioni personali o al conteggio di singole preferenze, ma fa invece uso di metodologie che promuovono e facilitano il dialogo, al fine di individuare scelte condivise o costruire progetti e accordi, con tempi e modalità adeguate.

7. Principio di equità. Chi progetta, organizza e gestisce un processo o un evento partecipativo si mantiene neutrale rispetto al merito delle questioni e assicura la valorizzazione di tutte le opinioni, comprese quelle minoritarie, evidenziando gli interessi e gli impatti in gioco.

8. Principio di armonia (o riconciliazione). Un processo partecipativo mette in campo attività e strategie tese a raggiungere un accordo sul processo e sui suoi contenuti, evitando di polarizzare le posizioni o incrementare e sfruttare divisioni all’interno di una comunità.

9. Principio del render conto. Un processo partecipativo rende pubblici i suoi risultati e argomenta pubblicamente con trasparenza le scelte di accoglimento o non accoglimento delle proposte emerse, favorendo la presa di decisioni e riconoscendo il valore aggiunto della partecipazione.

10. Principio di valutazione. I processi partecipativi devono essere valutati con adeguate metodologie, coinvolgendo anche i partecipanti gli altri attori interessati. I risultati devono essere resi pubblici e comprensibili».

necessaria e cornice procedurale ma non in grado, però, di conformare il merito degli esiti processuali¹⁶. Non sto sminuendo, si badi, la rilevanza essenziale della “decisione” e del suo processo formativo. Dico soltanto che, specie in un paese come il nostro, connotato da uno spaventoso fabbisogno di prevenzione e manutenzione idrogeologica e antisismica, da un colossale arretrato infrastrutturale a livello nazionale e locale, da un incredibile rinuncia a una propria autonomia energetica, da una pessima qualità della diffusione insediativa e da disattese esigenze di riqualificazione urbana, da un’offerta vergognosamente iniqua di servizi collettivi e alla persona e ...via e via lamentando: ...in un’Italia - insomma - che tramanda di generazione in generazione, e di territorio in territorio, il ricorrere delle medesime agende politico-amministrative e il costante riproporsi di un catalogo infinito di progettualità abortite, e in una realtà nazionale per la quale si sa bene, e da “sempre”, cosa occorrerebbe decidere e cosa si dovrebbe non semplicemente tentare di surrogare con provvedimenti e provvidenze contingenti, è per l’appunto il *passato* che occorrerebbe progettare prima di enunciare visionarie innovazioni per un futuro di riforme rivoluzionarie.

Infatti, è nell’enorme passato del “non fatto” o del “malfatto” che si addentrano le radici dei nostri mille “disagi” collettivi e strutturali, delle nostre diseconomie, delle nostre disuguaglianze sociali, delle stabili iniquità tra generi e generazioni. E’ lo stesso passato del “non fatto” o del “malfatto” che alimenta il pessimo o almeno l’assai mediocre stato dell’ambiente in molti ambiti territoriali. Ed è da quel passato che trae innesco l’erosione della qualità e della vitalità paesaggistica: tanto tra le mura urbane quanto al loro esterno; nelle “aree interne” come nelle “metropoli”; “tra” città e campagne; nelle aree costiere come in quelle montane.

Ebbene: è quel passato che deve essere finalmente collocato al centro dell’agenda. È quel passato che deve costituire la materia prima di una nuova progettazione pubblica: rimuoverlo, ammantarlo di innovazione autoreferenziale o illudersi che si possano scrivere agende politico-amministrative, centrali o locali, come se si agisse su una illusoria *tabula rasa*, significa che poi

¹⁶ Sulla distinzione concettuale tra “processo” e “procedimento” vedi, classicamente, A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963, pp. 430-431 che sottolinea come per procedimento vada intesa «la successione preordinata e causativa di atti di determinati soggetti o uffici, atti predisposti nella loro sequenza da atti normativi allo scopo di ottenere la formazione di una decisione o atto finale [...]» mentre per processo vada intesa «una formazione progressiva di volizioni, operazioni, decisioni i cui soggetti non sono predeterminati, la cui successione non è predisposta, o necessitata, da norme giuridiche. Queste purtuttavia possono considerare come loro presupposti ed oggetto della disciplina talune situazioni di fatto di un processo o il processo nel suo insieme, inteso come fatto, cioè come realtà giuridicamente rilevante e non giuridicamente conformata nei suoi stessi elementi e momenti cui il comando del diritto resta estraneo» ferma la possibilità di introdurre «discipline volte ad influire sul processo medesimo» (ivi, p. 431) - come avviene, lo ricorda lo stesso Autore, nell’interazione tra formazione processuale delle politiche pubbliche e decisione legislativa conseguente, della quale si regola il procedimento di adozione ma non la fase processuale di determinazione delle misure e delle disposizioni in cui quelle politiche trovano articolazione normativa e operativa -.

ce lo ritroveremo, quel passato, mentre fa il suo reingresso sulla scena da una qualche quinta con la forza di un “blob” nuovamente impaniante. Non è un caso che qualunque processo di partecipazione civica e di conseguente discussione pubblica attorno a progetti di innovazione territoriale e di trasformazione paesaggistica in funzione di specifiche politiche ambientali sia condizionato da vincoli e scenari pregressi. Vincoli e scenari che costituiscono il primo e pregiudiziale ostacolo alla credibilità di qualunque progetto per quanto ammantato dai più lodevoli e innovativi argomenti. Tant’è che il primo compito di chi coordina, ad esempio, un “dibattito pubblico” ai sensi del cosiddetto codice degli appalti è sempre quello più arduo, ossia costruire una difficile relazione fiduciaria tra proponenti e partecipanti in merito alle “reali intenzioni” e alle “reali ragioni” dei fautori di un dato progetto. E questo accade proprio per la difficoltà di ancorare la partecipazione e gli stessi argomenti della innovazione auspicata alla capacità di aggredire o almeno di trattare, senza illusori esorcismi retorici, i fallimenti, le controindicazioni e le resistenze che stanno storicamente alle spalle, nel passato appunto, del cambiamento proposto. Senza questo preventivo e anzi pregiudiziale orientamento all’interazione argomentativa e propositiva col passato la stessa partecipazione diventa sovente un mero orpello esornativo o, al peggio, un mero strumento di marketing comunicativo a favore di qualche “imprenditore politico”, di qualche innovatore “per procura” e di qualche promotore finanziario a sostegno di nuove patrimonializzazioni immobiliari. Marketing, tuttavia, che proprio in quanto tale non sempre si rivela sufficiente a garantire ai suoi promotori o committenti una effettiva capacità di produrre decisioni e di aprire “cantieri”.

È qui, cioè attorno al peso incompressibile del passato come scenario analitico e argomentativo non eludibile, che si concentra la maggiore attenzione dei “partecipanti”: attenti, pertanto, più e prima che alle nuove agende, ai temi e ai problemi della loro messa in opera per l’esperienza condivisa di fallimenti, insuccessi, diseconomie, effetti non previsti e complicazioni varie e comunque onerose, più o meno antiche o recenti, più o meno accidentali o reiterate. Ciò, nella diffusa convinzione che, stanti le condizioni storicamente date, sia più urgente “sovrintendere” al come si applicano le decisioni di cui si compone una politica pubblica di quanto lo sia la formazione contingente di quelle stesse opzioni, visto che alle loro spalle vigono, per l’appunto, scelte tanto remote quanto spesso vane o solo parzialmente attuate o ricche di conseguenze indesiderate e durevoli. E visto che, a monte, le decisioni da attuare hanno, per lo più, una gamma di alternative né chiare né ampie, se non quella, questa si sfidante e raramente considerata, del “non intervento”, che non di rado avrebbe le sue buone

ragioni e controragioni ma assai raramente esaminabili mediante scrutini accurati dei pro e dei contro se non in dispregio della *voluntas* politica di chi governa o amministra, o delle sue parvenze elettorali.

Da qui, dall'importanza dell'osservare come si pongono in opera le politiche pubbliche, deriva per la partecipazione la necessità di disporre di competenze analitiche ben addestrate e di capacità ricognitive e propositive fondate su solide e documentate memorie. Come dire: ...se parliamo di "cittadinanza attiva" ci riferiamo a un impegno civico non dilettantesco né improvvisato ma fornito di robuste attitudini retrospettive e dunque di specifiche capacità conoscitive e propositive da giustapporre a quelle di cui sono chiamati a dotarsi l'autorità politico-amministrativa, le competenze tecniche che operano a sostegno delle loro opzioni, così come i propugnatori di una qualche ipotesi di innovazione territoriale.

4. La partecipazione e le sue fragilità

La partecipazione non è una cenetta elegante né un mondo di anime belle che si invaghiscono delle magnifiche, progressive e audaci invenzioni che un regime democratico ammette e magari auspica per compensare o mitigare le fragilità o le illusioni delle proprie istituzioni di rappresentanza e delle proprie capacità di governo. La partecipazione "funziona" - anche in luoghi ricchi di retorica iperdemocraticistica come, ad esempio, nella Toscana "felix" delle leggi sulla partecipazione assurta normativamente a «forma ordinaria del pubblico amministrare» in base al disposto delle leggi regionali 69/2007 e 46/2013 - solo e soltanto a una condizione da cui dipende la sua effettiva rilevanza operativa. Vale a dire la possibilità di contare su una specifica committenza politica. O meglio, la possibilità di costituire l'oggetto di un consapevole investimento strategico ad opera dell'autorità politica territorialmente competente. In carenza di ciò la partecipazione, nelle politiche pubbliche più complesse e più conflittuali, ha vita grama: diventa materiale da convegni o una esornazione manipolatoria di processi decisionali che vogliono retoricamente cautelarsi da interferenze o correzioni nel merito delle scelte da assumere e realizzare.

La vicenda toscana è per l'appunto emblematica: i *case studies* alimentati da processi partecipativi promossi e condotti sul territorio ai sensi della legislazione regionale sono stati numerosi e complessivamente di notevole interesse politologico e sociologico; il sostegno delle istituzioni regionali si è rivelato, nell'insieme, significativo (con centinaia di progetti approvati e

sostenuti¹⁷); le prassi amministrative ne hanno indubbiamente risentito, soprattutto nelle aree tematiche del governo del territorio, fino a portare ad uno specifico *endorsement* normativo alla partecipazione in sede di legislazione urbanistica regionale¹⁸. Ma, ad onta di queste accertate evidenze, i risultati di cotanto sostegno e di tanto parlare di partecipazione non paiono del tutto conseguenti.

Vale a dire: nella realtà delle situazioni più difficili, delle vicende dagli esiti più incerti e delle situazioni più dense di rischi e di potenziali contraddizioni, ovvero allorquando il conflitto c'è, si impone e si rende ben visibile nella sua durezza e nella complicatezza delle questioni, dei dati fattuali eppur contestati, dei pregiudizi culturali e delle alternative che sottende, e dunque allorché la partecipazione potrebbe risultare forse utile affinché ogni attore in gioco si assuma la responsabilità riconoscibile delle proprie posizioni attorno al tema in discussione, appare tutt'altro che scalfito il muro della riluttanza politica e dunque istituzionale circa il se, il come e il quanto di partecipazione promuovere. Emerge, cioè, una tendenziale diffidenza o una cauta prudenza da parte di amministratori locali e regionali, e di promotori degli interventi di innovazione o trasformazione territoriale ad impatto paesaggistico e/o ambientale: gli uni e gli altri sempre pronti a recare omaggio alle magnifiche virtù della partecipazione ma tutti anche a considerarla, sempre e comunque, un'ipotesi eventuale e non certo una prassi tanto proficua quanto ordinaria.

Accade così che annose vicende incompiute, per limitarci agli esempi di scuola rinvenibili nella regione che ci ospita, quali l'aeroporto di Firenze e il suo potenziamento¹⁹ o la sempiterna

¹⁷ il sito dell'Autorità regionale per la partecipazione ne dà ampia testimonianza.

Cfr., appunto, https://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default.aspx?idc=47&nome=AUT_RAPPORTI

¹⁸ Mi riferisco, con ogni evidenza, al Capo V della legge regionale 65 del 2014 dedicato enfaticamente a "Gli istituti della partecipazione" su cui vedi la nota 13 che precede.

¹⁹ Per il quale va comunque rammentato il tentativo del Garante regionale per la comunicazione e la partecipazione nel governo del territorio di compiere almeno un passo verso un "dibattito pubblico" attorno alle tematiche connesse all'aeroporto, alla sua riqualificazione strutturale e funzionale, e alla integrazione del suo potenziamento nel "disegno" proposto dal Piano di indirizzo territoriale della Toscana del "parco agricolo della piana" fiorentina e pratese. Tentativo che si è espresso in una due giorni di discussione pubblica, molto partecipata da cittadini dell'area, da portatori di interessi associati e non, da comitati territoriali, da tecnici e da amministratori locali presso il Polo scientifico di Sesto Fiorentino dell'Università di Firenze il 6 e il 7 dicembre 2012. Un'iniziativa, va ribadito, ad esclusiva iniziativa del Garante regionale - significativamente con il solo sostegno organizzativo ed economico suo personale e dell'Università di Firenze - e che, pur potendosi avvalere della presenza dell'assessore competente, Anna Marson, e dei tecnici del suo ufficio, non è riuscita a coinvolgere la presidenza della Regione né altri esponenti politici "di peso" della medesima. Iniziativa, va aggiunto, che ha comunque posto sul tavolo e discusso, confrontando documentate analisi giustapposte e non semplici opinioni, tutti i temi e le questioni che si sarebbero riproposte a distanza di un decennio. Producendo, per altro, un "menabò" derivante da una preventiva sperimentazione di quello che, se adeguatamente legittimato, avrebbe potuto essere, a futura memoria, un dibattito pubblico ad hoc. Vale a dire orchestrato sulla compatibilità di uno sviluppo infrastrutturale a sostegno dell'attrattività economica dell'area fiorentina con una non meno strutturale opzione di valorizzazione e riqualificazione ambientale della medesima mediante un grande parco metropolitano. Cfr. Garante della comunicazione per il Piano di indirizzo territoriale della Regione Toscana, *Rapporto sulle attività di informazione, ascolto e comunicazione promosse dal garante della comunicazione per il Piano di indirizzo territoriale della Regione Toscana* – allegato G, parte terza – aggiornamento al 6 giugno 2014 (per un breve commento, M. Morisi, *Il dibattito pubblico mancato al Vespucci*, in "la Repubblica Firenze", 30 luglio 2015). Vedremo se il pur tardivo dibattito pubblico che compirà dal novembre 2022 i suoi primi passi (cfr. <https://www.dpaeroportofirenze.it> e S.

querelle del sottoattraversamento della città ad opera dei treni ad alta velocità, ovvero la guerra degli oltre “trent’anni” attorno all’ipotizzato termovalorizzatore di Case Passerini siano rimaste a lungo prive di un qualche compiuto ed appropriato trattamento partecipativo. E questo nonostante gli anni e i decenni di battaglie ideologiche, politiche, giudiziali e contro progettuali. Una carenza cui hanno fatto da cornice l’inevitabile incanutimento dei fautori dei “pro” e dei sostenitori dei “contro”, insieme a una serie di terremoti elettorali - talvolta conseguenti, talaltra concomitanti - in una delle culle del movimento operaio italiano - Sesto Fiorentino - e nell’area più importante per l’intera economia toscana, la “piana” tra Firenze, Prato e Pistoia. Ad un tempo nessuna forma di partecipazione civica è stata attivata nel prospettarsi e nel progettarsi di innovazioni urbanistiche tanto radicali quanto prive di una evidente motivazione strategica per l’interesse della collettività municipale: come il nuovo stadio della Fiorentina e la riqualificazione del quartiere urbano meno dequalificato del capoluogo toscano - “Campo di Marte” - eppure, paradossalmente, chiamato a “rigenerarsi”.

Altrettanto prive di qualunque supporto partecipativo si prospettano quelle trasformazioni territoriali più legate all’emergenza energetica: come la collocazione a Piombino di una infrastruttura di interesse nazionale quale il “rigassificatore”. Per esso la stessa Regione Toscana, che del relativo processo decisionale detiene il commissariamento in capo al suo presidente, avrebbe potuto almeno reclamare, in coerenza con il vanto di cui fanno sfoggio molti suoi esponenti circa la legislazione regionale sulla partecipazione, un dibattito pubblico. O almeno una strumentazione *ad hoc* che, con duttile adeguamento alle circostanze date, ne evocasse, per lo meno sul versante della discussione in contraddittorio, un ipotizzabile *modus operandi*²⁰.

Il fatto è che la partecipazione continua comunque ad essere avvertita da chi fa politica di professione come un problema più che una risorsa. Ovvero, come un ostacolo “procedurale” di cui non è agevole, per l’attore politico, per l’amministratore, calcolare oneri e rischi sul piano del consenso specifico e delle rispettive *constituencies* (...vere o presunte che siano). D’altro canto, è indubitabile che qualunque pratica di partecipazione civica al fare e al porre in essere politiche pubbliche presupponga una disponibilità al dialogo e soprattutto alla messa in discussione pubblica e in pubblico di convinzioni, competenze, progetti e soluzioni che non può

Nistri, *Aeroporto. Nuovo botta e risposta. Tecnici e ambientalisti ancora divisi*, in “La Nazione”, 23 novembre, 2022, p.6 dell’inserito su Firenze), sarà in grado di colmare la reiterata carenza di un processo partecipativo e di contribuire allo “sblocco” e al riorientamento positivo di un processo decisionale dalla vischiosità localmente proverbiale.

²⁰ Cfr. il successivo paragrafo 5.

abbondare in coloro che da governanti, amministratori, attori della rappresentanza politica fondano il proprio pubblico accreditamento sulla capacità di offrire ai propri elettorati e alle proprie cerchie di sostenitori o di clienti agende certe. E rassicurazioni a presa rapida circa il futuro e circa il contenimento delle incertezze che lo riguardano nel breve e nel lungo termine. Non è un caso che nella vulgata politico-professionale più diffusa si concepisca la partecipazione come un insieme di pratiche e metodiche di “ascolto” e, di fatto, come una conseguente opportunità di marketing politico nelle piazze delle città e nei vicoli della rete²¹. Ed è nella chiave di una simile astuzia tattica - offrire ascolto e non influenza sulle autorità - che la partecipazione diventa la bandiera che qualunque compagine politica o qualunque leadership di partito può far propria sul piano dei propri assunti statutari e delle proprie autorappresentazioni.

Ma c'è un secondo insieme di fragilità insite nella partecipazione: che derivano dal permanere di due obiezioni. Entrambe vetuste ma non per questo facilmente ignorabili.

La prima. Poiché stiamo parlando di pratiche partecipative e non di consultazioni referendarie dobbiamo dare per scontata ciò che è empiricamente un'evidenza per altro pacifica. Vale a dire: le dimensioni fisiche e numeriche di una “cittadinanza attiva”, anche di quella che si mobilita più intensamente per influenzare il corso di una decisione di *policy* o della sua implementazione, potranno risultare significativamente emblematiche di un sentire e di un argomentare diffuso e contagioso. Ma saranno sempre e comunque - nei termini di un'accertabilità quantitativa - dimensioni minoritarie. Potranno qualificarsi o essere accreditate, nella loro pregiudiziale “contrariteà”, come minoranze “moralì”²² o addirittura “profetiche”²³ ma non per questo

²¹ Il Comune di Firenze ha addirittura tentato di “istituzionalizzarle” - le “maratone” dell'ascolto - definendole, agli occhi e agli orecchi dei cittadini, «come componente partecipativa nei percorsi decisionali dell'Amministrazione comunale su importanti temi della gestione e della vita della città: momenti di ascolto attivo dei cittadini e delle cittadine di Firenze e dei suoi portatori di interesse» (vedi: <http://maratoneascolto.comune.fi.it/>). Cosa sia poi l'«ascolto attivo» è un mistero filosofico con il quale non osiamo misurarci.

²² Per una concettualizzazione in chiave politologica della nozione di «minoranze morali», cfr. A. Mastropaolo, *Democrazia postpolitica e caso italiano*, in L. Bonanate (a cura di), *Teorie della democrazia. Dal passato al futuro*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 158 ss., che ricorda appunto che «la democrazia presuppone alcune meta-regole fondamentali, ovvero una cultura politica diffusa congruente con essa, rinsaldata a sua volta, dopo che i grandi soggetti collettivi sono svaniti, almeno da minoranze morali che nella democrazia credono e a cui si consente di adoperarsi in difesa di regole e vincoli» (ivi).

²³ Nozione sulla quale è d'obbligo richiamare la riflessione di Stefano Zamagni. Tra i suoi numerosissimi interventi che la richiamano e vi riflettono, vedi S. Zamagni, *Economia e management di comunione*, relazione tenuta XIV modulo del corso (organizzato dall'associazione “Formamentis” nell'ambito del progetto finanziato dalla comunità europea Sycamore) sul tema “L'Altra Prospettiva dell'Economia” (San Salvo, 19 settembre 2018) per il quale «...la storia è piena di esempi di cosiddette “minoranze profetiche” ossia piccoli gruppi di persone che sono stati in grado di influire sulla storia dell'umanità. Un esempio è dato dai 12 apostoli di Gesù che hanno fatto conoscere Gesù e i suoi insegnamenti a tutto il mondo. E questo è un dato di fatto anche per i non credenti», così come è una delle tante manifestazioni di “minoranze profetiche” al lavoro, il fatto che «...sul mercato la finanza etica (quindi non prettamente speculativa) influisce per il 20% sul Pil nazionale. Inoltre la validità di logiche di Economia civile trovano sostegno anche nei nuovi modelli di organizzazione del personale dette “Olocratice” che si contrappongono a quelle tayloriste. Il modello olocratice, nato nel 2007, riesce a valorizzare le potenzialità di ciascuno in una logica di lavoro di gruppo e di condivisione» (una sintesi - consultata in data 24 settembre 2018 - in: <http://www.sansalvo.net/notizie/attualita/27192/un-lavoratore-non-apporta-solo-le-braccia-ma-anche-il-cuore>).

dismetteranno la loro consistenza per l'appunto minoritaria²⁴. Di qui la criticità implicita che ne deriva: perché mai una minoranza, per quanto supportata dalle interconnessioni tecnologiche della rete, dovrebbe poter legittimamente surrogare o anche solo pretendere di integrare un meccanismo di governo fondato sulla certificazione elettorale o referendaria della volontà del "popolo sovrano" o delle sue rappresentanze politico-istituzionali?

La seconda obiezione. Qual è la qualità riflessiva ed espressiva di "chi" partecipa e delle sue motivazioni? Che è questione cruciale, cui una sterminata letteratura internazionale sembra "ruotare attorno"²⁵ senza dare risposte consone all'esigenza di comprendere se e come la partecipazione civica possa esprimere istanze di valore etico e di rilievo conoscitivo "superiori" a quelle trasmesse dalla rappresentanza politica o affidate al discrimine di uno scrutinio referendario. Perché mai, in una parola, i "partecipanti" dovrebbero fregiarsi di una sorta di *sanioritas*²⁶ consistente in migliori capacità di analisi e di elaborazione propositiva e fondata su valori morali più elevati di quanto significhi il semplice contarsi in un'assemblea legislativa o in una procedura di democrazia diretta?

Ora, non è questo lo spazio per argomentare i presupposti e le implicazioni dei due quesiti né per contraddirli. Anche perché affondano le loro radici in quella che Edoardo Ruffini chiamava una tra le "necessità elementari" della società, ossia il bisogno «*di deliberare in comune [...] ovunque gli uomini non siano governati da un monarca assoluto*»²⁷. Qui va solo rimarcato come sia le retoriche che le pratiche della partecipazione, in tutte le loro varianti di metodo e di tecnica, continuino ad essere sfidate da quelle obiezioni critiche: su cui fan leva, non a caso, quegli attori della rappresentanza politica, quei pubblici amministratori e quei promotori di innovazioni e trasformazioni territoriali che magari sono disponibili a fare della partecipazione civica un supporto integrativo a sostegno della propria agenda: ma non un *vulnus* all'affidabilità della propria capacità di proporre, progettare, trattare - se non risolvere - domande, bisogni,

²⁴ Cfr. R. Hague, M. Harrop, *Manuale di Scienza politica*, Milano, McGraw-Hill, 2011, pp. 141 ss., e ivi la celebre tipologia di L. Milbrath, M. Goel, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*, Chicago, IL, Rand McNally, 1977, concernente le propensioni partecipative alla vita politica della popolazione americana, e che adotta una terminologia metaforica che potremmo utilmente mutuare in funzione delle dimensioni della partecipazione civica alle politiche pubbliche in numerosi contesti storici e territoriali (...appunto una minoranza di "gladiatori" che attivamente costruiscono e presidiano la propria influenza; una maggioranza tendenziale di "spettatori" che si focalizzano sulle occasioni di "voto" ma non disdegnano comportamenti opportunistici che fanno leva sull'impegno dei primi; e una quota consistente di "apatichi" pregiudizialmente scettici circa il senso o l'utilità di un loro possibile coinvolgimento quale che sia la posta in gioco e quali che siano le modalità eventuali del medesimo).

²⁵ Una preziosa ricognizione in A. Florida, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci editore, 2012. Su un piano più operativo, I. Romano, *Cosa fare, come fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia*, Milano, Chiarelettere, 2012.

²⁶ Sulla nozione di *sanioritas* - classicamente - E. Ruffini, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Adelphi, Milano, 1976, p. 26.

²⁷ E. Ruffini, *Il principio maggioritario*, cit, p. 13.

opportunità insoddisfatte di una qualche forma di intervento del potere pubblico in sinergia reticolare con i portatori di interessi e di iniziative imprenditoriali.

Se così è la partecipazione può assumere in sé almeno parte del fabbisogno di un consenso operoso attorno a provvedimenti specifici e in funzione della loro efficacia, prevista o auspicata. Allo scopo, può far leva sulle possibili e molteplici applicazioni del postulato *habermasiano*²⁸ e comunque sull'attivazione preventiva e dialogica dei destinatari. Ma vi riesce solo e unicamente se quelle due obiezioni testé richiamate vengono assunte, in sede di progettazione di un processo partecipativo, come necessarie *avvertenze per l'uso*. E come tali, osservate e declinate nell'ingegneria dei processi di decisione: che sempre dovrebbe supportare, integrare e "avvolgere" l'ingegneria delle misure che si vogliono assumere e realizzare, poiché contenuti e risultati di qualunque politica pubblica, nel "bene" e nel "male" che ciascuno vi può rinvenire, sono figli, in misura considerevole, delle modalità della sua gestazione.

5. Il requisito del "contraddittorio"

Tra tali modalità generative il ruolo della partecipazione è rilevante se "attendibile": nonostante derivi dall'impegno di minoranze attive o semplicemente "contrarie" e nonostante non possa vantare alcun primato etico e conoscitivo rispetto ad altre fonti di analisi, di proposta, di dibattito e di costruzione della decisione collettiva. Quali ad esempio le pratiche o gli istituti della "concertazione" degli interessi, le attività più o meno istituzionalizzate di lobbying o di pressione sulle istanze decisionali, la consultazione diretta della "volontà generale" degli elettori o di altre fasce della cittadinanza, l'offerta di rappresentanza politica a pretese, rivendicazioni, disagi, aspettative mediante una qualche veicolazione partitica, ovvero l'azione di movimenti sociali e culturali che aggregano persone e le loro associazioni al di fuori di canali politici formali per perseguire obiettivi comuni attraverso contestazioni non convenzionali sia di politiche specifiche sia dell'ordine politico esistente. L'attendibilità della partecipazione e la sua capacità di compensare le sue suddette intrinseche fragilità dipendono da un suo indefettibile requisito che è filosofico, metodologico e procedurale a un tempo. Ossia il suo proporsi come fonte di una deliberazione basata sul contraddittorio tra proponenti e partecipanti. La cassetta dei metodi di cui può avvalersi la partecipazione è quanto mai ricca di

²⁸ In base al quale la stessa «legittimazione democratica deriverebbe da una discussione libera, pubblica e razionale tra cittadini competenti, che si svolge in un clima di trasparenza e di uguaglianza [...]» (secondo la sintesi del pensiero habermasiano offerta da R. Hague, M. Harrop, *op. cit.*, p. 75) poiché «i risultati sono democraticamente legittimi se, e solo se» siano stati «l'oggetto di una discussione libera e ragionata tra eguali» (J. Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in J. Bohman, W. Rehg (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA., MIT Press, 1997, pp. 67-92.

attrezi²⁹: *consensus conferences; sondaggi deliberativi; giurie dei cittadini; cellule di pianificazione; town meetings; word wide views; bilanci partecipativi; dibattiti pubblici; ...e via e via sperimentando, importando, riadattando, inventando, contestualizzando (...in coerenza col significato di μέθοδος che è appunto ricerca, indagine, investigazione). Ma sempre e comunque assumendo il *contraddittorio* come nocciolo, come metro e come condizione, esplicita o implicita non importa, della qualità di un processo partecipativo che voglia proporsi come fonte di una deliberazione dotata di legittimazione condivisa e dunque dell'energia necessaria per contare, pesare, influire sui decisori istituzionali, sulla loro agenda, sui provvedimenti in cui essa può prendere corpo e sostanza ovvero integrazione o correzione. O almeno per produrre un qualche impatto mediatico attraverso i veicoli di formazione della "pubblica opinione" - e ciò che ne deriva in termini di comportamenti politici, orientamenti elettorali e indirizzi legislativi, giurisprudenziali e amministrativi³⁰- e mediante le tecnologie e i supporti materiali e immateriali di cui la formazione e la gestione della stessa pubblica opinione possano avvalersi. Non si tratta soltanto di identificare, in questa prospettiva, la partecipazione con le declinazioni normative del "giusto procedimento" e con la loro evoluzione legislativa e giurisprudenziale a protezione delle situazioni giuridiche soggettive lungo i decenni che ci separano dalla celebre sentenza n. 13 del 1962 con la quale la Corte costituzionale³¹ «riconosce l'esistenza di un principio generale dell'ordinamento in forza del quale, ogniqualvolta si decida di apportare limitazioni ai diritti, ciò deve avvenire non solo sulla base di apposite prescrizioni di legge, ma anche a seguito di procedimenti amministrativi nei quali l'autorità competenti espletino gli adempimenti relativi, effettuino i dovuti accertamenti, collaborando eventualmente con altri soggetti pubblici e, soprattutto, pongano "...i privati interessati in condizione di esporre le proprie ragioni"»³². Né si tratta di riattualizzare una riflessione dottrina quale quella che svolgeva Alberto Predieri, sempre nei primi anni Sessanta del secolo scorso, attorno alla permeabilità della stessa produzione legislativa all'ingerenza variamente garantita o consentita, nei diversi ordinamenti, di quelle medesime "ragioni" e degli argomenti in cui si declinano³³. Il contraddittorio come perno intrinseco della partecipazione ai processi*

²⁹ Per una rassegna accurata cfr. ancora V. Molaschi, *op. cit.*, pp. 61-93.

³⁰ Continuo a utilizzare, e con perdurante profitto, la classica concettualizzazione di "opinione pubblica" - e dei fenomeni in cui essa si articola - elaborata da G. Sartori, *Opinione pubblica*, in G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1987, pp. 177-215.

³¹ Appunto nella sentenza 2 marzo 1962, n. 13, in "Giurisprudenza costituzionale", 1962, pp. 126 e ss., con nota fondamentale di V. Crisafulli, *Principio di legalità e giusto procedimento*, pp. 130-143.

³² Come rimarca G. Colavitti, *op. cit.*, p. 13.

³³ Mi riferisco, in particolare, al saggio di A. Predieri, *Contraddittorio e testimonianza del cittadino nei procedimenti legislativi*, Milano, Giuffrè, 1964.

decisionali in cui trova accoglienza, è appunto anche altro³⁴. E mi pare opportuno ribadirlo: è il presupposto perché un processo partecipativo produca una “deliberazione influente”. Cioè contribuisca a costruire decisioni fondate su un ordinato e ben arbitrato confronto dialettico tra ragioni e obiettivi di intervento, ipotesi progettuali alternative, effetti impliciti ed espliciti di breve e lungo termine, conseguenze e opportunità, scenari locali e translocali, fonti informative, conoscitive e documentali differenziate e plurali, analisi specifiche e dati di fatto che ne risultino. Un contraddittorio per la cui attivazione e per il cui sviluppo i proponenti e i destinatari, i fautori e i detrattori della decisione da costruire e assumere sono chiamati a condividere, sia in principio sia soprattutto operosamente, una semplice ma pregiudiziale regola del gioco: ...sono disposto a cambiare la mia posizione se tu sei disposto a fare altrettanto qualora i miei argomenti o i tuoi argomenti, e i loro fondamenti analitici, documentali e conoscitivi, ti risultino o mi risultino convincenti. Con un corollario altrettanto basilare: per quanto personali, soggettivi, peculiari, egoistici o addirittura non particolarmente commendevoli possano essere giudicati gli interessi e i moventi che stimolano una partecipazione soggettiva a un processo decisionale o perfino la stessa promozione di un percorso partecipativo, quegli interessi e quei moventi debbono riuscire a legittimarsi mediante argomenti che ne evidenzino il valore, se non pubblico, almeno di rilevanza collettiva. Non parlo, si badi, di escamotages strumentalmente retorici ma dello sforzo che il “contraddittorio partecipativo” deve indurre nella costruzione degli argomenti che ciascun partecipante, quale che sia il suo ruolo: civico, associativo, politico, imprenditoriale o istituzionale, intende articolare e sostenere.

E' questo genere di impegno argomentativo e di costruzione della legittimità delle posizioni che rende o può rendere l'esercizio della partecipazione civica un'esperienza di “democrazia deliberativa”: ...una nozione che ha una storia antica, e che affonda talune sue radici in esperienze storiche come, ad esempio, le assemblee di prossimità delle contee americane che tanto avevano affascinato Tocqueville; ovvero la ciclica retorica antiparlamentare che permea o aggredisce, a seconda dei tempi e delle circostanze storiche, parlamenti e rappresentanza politica quando si strutturano in partiti, in corporazioni o in fazioni e quando il semplice “contarsi” sostituisce la il confronto e la ponderazione degli argomenti. Allora, dalla

³⁴ «...un chiaro nesso unisce contraddittorio e partecipazione; [...]il processo inteso come susseguirsi, contrapporsi e alternarsi di attività partecipanti, dialoganti, contraddicenti è connesso con il procedimento, istituzionalizzazione o razionalizzazione di questi processi, tipico di un ordinamento democratico, fondato sul dialogo istituzionale, come canalizzazione e razionalizzazione del dissenso, non costretto ad esplicitarsi come fazione o scontro, sul riconoscimento della legittimità di opinioni diverse partecipanti al processo di formazione di volontà», così. A. Predieri, Pianificazione e costituzione, cit., pp.431-432.

rappresentanza politica e dalla rappresentanza degli interessi fuoriesce e si diffonde, magari in sordina, magari goccia a goccia, oppure nella protesta e nella contestazione così come nella delegittimazione del ceto politico il fabbisogno culturale e sociale di conoscenze, di analisi o almeno di scenari (...vista la difficoltà di disporre di previsioni attendibili e condivise per il lungo andare) fondate sul confronto di argomenti (e di vicendevoli apprendimenti) con cui affrontare i dilemmi del vivere contemporaneo, le questioni puntuali in cui quotidianamente questi si dipanano, le ipotesi di lavoro con cui trattarle.

Da questa funzionalità essenziale del contraddittorio nella configurazione di un processo partecipativo deriva la necessità di dotarne il funzionamento di due indispensabili ingredienti. In primo luogo occorre che il contraddittorio sia garantito - nel dibattito in cui si sostanzia, nelle fonti conoscitive su cui si fonda il confronto tra gli argomenti, nell'accessibilità al suo svolgimento da parte di qualunque attore interessato a prendervi parte e voce - ad opera di un "arbitro" tecnicamente competente nella direzione e nel coordinamento della discussione e che si assume la responsabilità verso tutte le "parti" di favorire la loro interazione dibattimentale, di condurre il processo partecipativo a un pieno e compiuto svolgimento e di assicurare l'evidenza pubblica delle sue risultanze. Sotto questo profilo la disciplina sui contratti pubblici che, come detto, introduce anche in Italia l'istituto del dibattito pubblico sulla scia della legislazione francese e della legislazione regionale toscana inerente alla partecipazione civica nel governo del territorio³⁵, appare orientata in tale direzione almeno per il momento³⁶.

In secondo luogo occorre che il contraddittorio possa svolgersi nella sincronia delle interazioni tra gli attori in gioco e dunque secondo modalità di confronto *vis-à-vis* ("in presenza" o "da remoto" che siano), il che rende la partecipazione fondata sul contraddittorio una pratica altra da istituti e procedimenti di "inchiesta", di "valutazione", di "osservazione" che, al netto delle condizioni d'accesso alle relative fasi procedurali, privilegiano il confronto limitato alla giustapposizione documentale rispetto al confronto anche dibattimentale. È una distinzione

³⁵ Cfr. per tutti, ancora V. Molaschi, *Le arene deliberative*, cit. cap. III, sez. III.

³⁶ Infatti, è tutt'altro che improbabile, nell'ambito della ormai imminente riformulazione del codice dei contratti pubblici, una riconsiderazione dell'istituto del dibattito pubblico nella sua stessa impostazione di fondo: con l'intento, pur non dichiarato, di un netto ridimensionamento delle sue potenzialità evolutive attraverso la revisione della sua articolazione funzionale e procedurale. Ciò, è lecito presumere, in nome di una "semplificazione" del suo funzionamento e di suo più diretto "coordinamento" con le agende politico-amministrative concernenti opere pubbliche vecchie e nuove. La revisione del codice dei contratti pubblici - disposta dalla legge delega 78/2022 - potrebbe infatti costituire l'innescio di un significativo ripensamento, stando almeno ad alcune "bozze" non ufficiali ma a larga circolazione tra operatori e studiosi del diritto (mentre rivedo la formulazione di questi miei appunti - siamo nell'ottobre 2022), recanti autorevoli proposte di riforma, quali quelle provenienti, ad esempio, dal Consiglio di Stato. Proposte nelle quali lo stesso requisito del contraddittorio sembra subire una significativa rimozione (al pari della Commissione nazionale per il dibattito pubblico e del presupposto di una funzione "arbitrale" su cui far leva per la funzionalità e la credibilità dello stesso dibattito pubblico: ...soltanto per soffermarsi su alcuni profili più evidenti in tali elaborati preliminari e ancora in itinere).

tutt'altro che marginale in termini empirici per la stessa qualità della deliberazione che la partecipazione intenda perseguire, proprio perché il confronto anche dibattimentale, a differenza di quello meramente "cartolare", favorisce nel tempo reale del contraddittorio l'evoluzione argomentativa delle posizioni soggettive e la ponderazione comparativa dei valori e degli interessi che esse contemplano sulla base della rilevanza collettiva che le stesse intendano addurre a propria motivazione.

Per questo insieme di ragioni, qui troppo rapidamente evocate, è da ritenersi che in carenza di un formato metodologico e procedurale incentrato su un contraddittorio effettivo e garantito, parlare di partecipazione e di processi partecipativi nella formazione e nella messa in opera di politiche pubbliche possa risultare illusorio o manipolatorio: un rischio costante in qualsiasi genere di offerta o domanda di partecipazione. Ma la rilevanza cruciale del contraddittorio spiega anche quella perdurante riluttanza o diffidenza delle autorità locali e nazionali cui ho accennato nel precedente paragrafo e sulle cui ragioni non occorre insistere. Se mai è appena il caso di aggiungere come quella stessa riluttanza e quella stessa diffidenza circa l'utilità e l'opportunità di far leva sulla partecipazione per "sbrogliare" decisioni complesse e conflittuali siano solite enfatizzare il vincolo dell'urgenza ...più o meno straordinaria, ...più o meno consueta.

E' un'enfasi, per la verità, assai agevole in un paese che registra tempi decisionali e realizzativi "intergenerazionali" e che i costanti tentativi di "semplificazione" raramente riescono a ridurre senza complicare ulteriormente le interpretazioni delle norme e l'articolazione dei procedimenti, anche a detrimento, sovente, della eternamente vagheggiata certezza del diritto. È vero che un serio processo partecipativo richiede tempi che più di tanto non possono venire compressi, ma sono tempi ben definibili in anticipo e il cui rispetto costituisce una delle regole del gioco della partecipazione: un vincolo per tutti gli attori interessati al proprio coinvolgimento. Tempi che, ad esempio, sia nell'esperienza sin qui compiuta dall'istituto del dibattito pubblico attorno alle opere del Pnrr, sia nell'esperienza dell'applicazione della legislazione sulla partecipazione, non hanno mai costituito un fattore di rallentamento procedimentale. Semmai, sono stati i successivi adempimenti amministrativi concernenti il singolo intervento o la singola opera a non aver sempre messo in valore la capacità di "sblocco" e di accelerazione che il processo di partecipazione aveva consentito: alimentando, se non altro,

quel clima di fiducia tra gli attori che l'interazione partecipativa è in grado di favorire durante il suo svolgersi e che può recare in dote a favore delle amministrazioni di riferimento³⁷.

È anche vero che non sempre la partecipazione è obiettivamente necessaria e che un suo utilizzo parsimonioso ma orientato alle questioni e ai progetti di maggiore impatto ambientale, sociale, culturale e dunque dal maggior potenziale di conflittualità, potrebbe incrementarne il valore funzionale e simbolico, svilupparne l'istituzionalizzazione e rendere del tutto congrui i tempi e le risorse necessarie al suo funzionamento³⁸.

6. La prospettiva del nuovo art. 9 della Costituzione

Naturalmente, e come sempre, le buone ragioni e le buone intenzioni possono anche non bastare. Convincere gli scettici delle doti - non salvifiche ma di rilevante utilità - della

³⁷ Cfr. B. Dente, *I processi di policy*, Bologna, il Mulino, 2011, pp.139 e ss., in particolare pp. 159 ss., e la sua riflessione attorno a quello che possiamo ben considerare il primo "dibattito pubblico" italiano ancorché ante litteram, ossia la vicenda del resort di Castelfalfi nel territorio del comune toscano di Montaione, sulla quale vedi A. Florida, *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative. Un'analisi del dibattito pubblico sul «caso Castelfalfi»*, relazione presentata alla Società italiana di Scienza politica, Pavia, 4-6 settembre 2008. Per la sintesi del caso vedi la successiva nota 45).

³⁸ È in questa chiave che Andreina Scognamiglio e chi scrive hanno segnalato alla Commissione del Consiglio di Stato incaricata della riformulazione del Codice dei contratti pubblici - nell'ambito del suo invito agli interessati a indirizzare alla medesima specifici suggerimenti - l'opportunità di integrare le competenze della Commissione nazionale per il dibattito pubblico nei termini seguenti: «Dal punto di vista dell'organizzazione, i profili meritevoli di riconsiderazione e aggiornamento riguardano in primo luogo la posizione della Commissione Nazionale del Dibattito Pubblico.

La Commissione è oggi una figura a cavallo tra una commissione di studio, un organo consultivo, un organo con compiti regolamentari, priva comunque di una propria solida configurazione istituzionale e di una conseguente struttura organizzativa. Una scelta chiara e netta richiede di essere compiuta e necessariamente in sede legislativa.

Ad avviso di chi scrive, un buon funzionamento (cioè efficace ed efficiente) del dibattito pubblico esige una Commissione autorevole e munita di adeguati poteri. Dunque, una Commissione che

- 1) sia autonoma rispetto ai singoli Ministeri, o eventualmente direttamente collegata con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e comunque dotata di una struttura propria, dedicata e riconoscibile (a partire da una sede certa, un personale proprio, un bilancio autonomo);
- 2) si veda attribuito il potere di selezionare le opere pubbliche e private per le quali, dato il loro rilevante impatto sul territorio, l'ambiente, la vita delle collettività locali e le esigenze della comunità nazionale, la Commissione ravveda l'opportunità di attivare un dibattito pubblico sulle medesime: con ciò superando il modello attuale che prevede l'individuazione per legge o per regolamento di detta attivazione e la conseguente indizione del dibattito quale mero adempimento della stessa amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore;
- 3) si veda attribuito anche il compito di rivedere periodicamente le soglie di valore oltre le quali scatta l'obbligatorietà del dibattito pubblico. Comunque alla Commissione andrebbe riconosciuto un certo margine di discrezionalità poiché vi possono essere opere di valore ingente che non sollevano però alcuna conflittualità e rispetto alle quali il dibattito può risultare superfluo e un inutile appesantimento procedurale, e opere di valore contenuto e però altamente conflittuali per le quali è prevedibile l'indizione in concreto del dibattito su impulso della stessa amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore.
- 4) abbia un ruolo attivo e non di mero monitoraggio nella conduzione del singolo dibattito assumendo direttamente il compito di condurre e coordinarne lo svolgimento laddove la Commissione ritenga un'opera di rilevanza e complessità tali da meritare il suo diretto coinvolgimento operativo nella conduzione del dibattito pubblico;
- 5) sia tecnicamente in grado di garantire la corretta informazione del pubblico e il contraddittorio con tutti i soggetti interessati ad intervenire nei dibattiti pubblici che la Commissione "gestisce in proprio" così come in quelli affidati a coordinatori esterni alla Commissione stessa. In questa seconda e maggioritaria casistica va rilevato come la conduzione del singolo dibattito sia oggi affidata, come è noto, a un singolo coordinatore ovvero ad una figura "monocratica". L'esperienza suggerisce, tuttavia, che la funzione di organizzazione e di gestione del dibattito richiede necessariamente l'apporto di una pluralità di competenze. È questa probabilmente la ragione per la quale, in tutti i dibattiti pubblici realizzati fino ad oggi, il ruolo del coordinatore è stato assolto non già da un dirigente pubblico (era questa la preferenza espressa dl d.p.c.m. del 2018 anche sulla base dei rilievi del Consiglio di Stato in sede di parere) bensì da soggetti provenienti dal settore privato. Così, il professionista individuato in base ad una sorta di selezione comparativa, provvede poi a nominare, in base a una sua scelta assolutamente discrezionale, una serie di collaboratori».

partecipazione, specie a fronte dei conflitti di particolare salienza, non è mai facile. E la nuova configurazione dell'art. 9 della Costituzione di certo non aiuta. Anzi, l'aggiunta del terzo comma - avvenuta nella distrazione generale ad onta dell'"intangibilità" tante volte asserita dei "principi fondamentali" e della loro dubitabile modificabilità mediante il dispositivo dell'art. 138 cost. - sembra concepita a bella posta per alimentare nuovi conflitti e nuove sfide per il ruolo ipotetico della partecipazione nelle politiche che, in chiave paesaggistica e/o ambientale, attendono comunque al governo del territorio. Tant'è che, da un lato, vi è chi, assai autorevolmente³⁹, ha rimarcato «la sostanziale inutilità di questa riforma, poiché tutti i principi di tutela dell'ambiente erano già stati non solo elaborati e definiti dalla giurisprudenza civile, amministrativa e costituzionale, ma in realtà già costituzionalizzati per via dei trattati dell'Unione europea, a partire dall'Atto unico di Bruxelles del 1986-1987 fino alla carta di Nizza del 2000, etc.)»⁴⁰. Dall'altro, si sostiene che avere equordinato la tutela dell'ambiente alla tutela del paesaggio equivarrebbe, nelle circostanze storiche odierne e negli scenari che ci attendono, a una sostanziale subordinazione dei valori paesaggistici ai dettami e alle urgenze della "transizione ecologica" e delle agende energetiche e industriali in cui essa si articola: ...ossia «campi fotovoltaici ovunque, pale eoliche, micro-idroelettrico e, forse, centrali nucleari» che rischiano «di tradursi nell'ennesima devastazione dei nostri paesaggi (dopo lo shock della ricostruzione post-bellica, del boom economico, dell'urbanesimo, dei tre condoni edilizi, dei piani casa, etc. etc.)»⁴¹. Ma anche chi condivide letture criticamente meno

³⁹ Vedi, in particolare, P. Carpentieri, G. Severini, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in "Giustizia Insieme", Diritto e processo amministrativo, n. 1945, 22 settembre 2021 [<https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/1945-sull-inutile-anzi-dannosa-modifica-dell-articolo-9-della-costituzione>].

⁴⁰ Così P. Carpentieri, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, relazione al Seminario su "Paesaggio e ambiente nel nuovo art. 9 della Costituzione" promosso dall'Istituto Alcide Cervi – Biblioteca Archivio Emilio Sereni, Gattatico, 28 settembre 2022 (in corso di pubblicazione nei "Quaderni" del medesimo Istituto).

⁴¹ Così P. Carpentieri, *Relazioni e conflitti tra ambiente*, cit., che si chiede cosa significa concretamente la suddetta equordinazione tra ambiente e paesaggio? Significa che «...il 2 settembre scorso il Consiglio dei ministri, superando l'opposizione del MIC, ha autorizzato la realizzazione di una centrale geotermica sull'Amiata nel territorio di Abbadia San Salvatore nel comune di Radicofani, costituita da un impianto che occupa cinque ettari di suolo con 17 pozzi e un gruppo di condensatori di 40 torri alte 12 metri. E l'ha potuto fare in nome della transizione ecologica (e, purtroppo, ovviamente, della lotta al ricatto russo del gas dopo l'invasione dell'Ucraina). Transizione ecologica che oggi si avvale dello scudo della nuova formulazione dell'art. 9, che fino a ieri avrebbe invece consentito di sostenere la prevalenza della tutela paesaggistica. Consiglio di Stato, sezione VI, 23 settembre 2022 n. 8167, richiamando l'idea della inammissibilità di valori "tiranni", introdotta dalla nota sentenza della Consulta n. 85 del 2013, nonché il principio di integrazione delle tutele, per cui la tutela degli interessi di rango costituzionale deve essere «sistemica» e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca e le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, ha affermato il principio per cui la "integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio, richiede di abbandonare il modello delle «tutele parallele» degli interessi differenziati che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali". In base a questa argomentazione, ha quindi decretato l'annullamento del vincolo del «sistema delle croci votive e viarie lungo il crinale di confine tra i comuni di Tufara e Castelvetere in Val Fortore», nel Comune di Tufara, in Molise, per consentire la realizzazione di un parco eolico» (ivi).

pessimistiche⁴² e sorvola sulle discutibili scelte lessicali e concettuali del legislatore costituente nel pretendere di discernere, nel nuovo comma dell'art. 9, "ambiente", "biodiversità", "ecosistemi", non può non rilevare come l'innesto della tutela dell'ambiente tra i limiti alla libertà di intrapresa in base alla contestuale nuova formulazione dell'art. 41 - che lo stesso legislatore ha evidentemente considerato "corollario" necessario della stessa integrazione "ambientalista" dell'art. 9, anche se curiosamente non ha ritenuto di rivedere altre norme costituzionali quali ad esempio la formulazione dell'art. 44 o dell'art. 43⁴³ - sia destinato a legittimare, facendo leva proprio sulla fonte normativa più elevata, nuove e ulteriori tensioni attorno al se, al quanto e al come intendiamo declinare la nozione di sostenibilità. Nozione che la tutela dell'ambiente reca seco come una propria necessaria, conseguente e organica appendice funzionale quando è chiamata a misurarsi con le attività economiche e il loro impatto sistemico. Una sostenibilità che, anche al netto delle strategie normative e delle retoriche europee, così come del suo inserimento tra le mode lessicali che vorrebbero garantire, con le targhe sui portoni, le ragioni e gli intenti di qualche ministero o di qualche assessorato, continua ad alimentare incerti e mutevoli parametri valoriali, analitici e valutativi. Un'incertezza che rende, ad esempio, ogni esercizio di Via o di Vas un lento e vischioso processo di fatto semi negoziale, esposto alle sollecitazioni più contingenti e superficiali, e alle capacità mediatriche del ministro o dell'assessore di turno. Il tutto perché, per l'appunto, la sostenibilità è una sorta di araba fenice che tutti evocano come stella cometa. Ma che nessuno è in grado di ancorare ad appropriati "modelli" strategici e a coerenti "teorie empiriche"⁴⁴ concernenti la cura dell'ambiente a partire dagli assunti assiologici che dovrebbero guidarla. I quali, in ultima analisi, si riassumono nel bisogno di tenere insieme un sistema economico socialmente incompatibile con la propria "decrescita" e l'assunzione in massa di responsabilità soggettive (e di adeguate e condivise declinazioni di parole come *limite* o *parsimonia* o *conversione*) verso la

⁴² Come ad esempio, S. Carmignani, *Attività agricola e proposte di modifica degli art. 9 e 41 della Costituzione*, in N. Ferrucci (a cura di), *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, pp. 27-37.

⁴³ Come suggerisce ancora S. Carmignani, *op. ult. cit.*, p. 33.

⁴⁴ Cfr., per un riferimento classico a tali nozioni, R. Boudon, *La place du désordre*, Paris, Presse Universitaires de France, 1984; trad. it. *Il posto del disordine*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 252 della trad. it., secondo il quale - nella sintesi che ne offre A. Panebianco, *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bologna, il Mulino, 1989, p. 47 - rimarca come i modelli, o teorie formali, abbiano «il compito di fornire i quadri concettuali, di orientare nella selezione dei fattori rilevanti, facilitando così l'elaborazione di teorie empiriche, o teorie *strictu sensu*. Queste ultime sono sempre locali e parziali: il loro ambito di applicazione riguarda solo i fenomeni, sempre spazio-temporalmente delimitati che sono oggetto della ricerca, si tratti di una complessa costellazione storica (la genesi del capitalismo in Occidente, lo sviluppo del welfare state in Europa, ecc.) oppure di fenomeni più circoscritti (il rapporto fra mercato del lavoro e sistema scolastico nella Francia, o nell'Italia, degli anni Ottanta). Una teoria empirica è un insieme di proposizioni, logicamente collegate, che fornisce spiegazioni causali intorno a un insieme finito di dati empirici, e il cui ambito di applicazione non si estende al di là di quel particolare insieme. In altri termini, una teoria empirica è un insieme di constatazioni locali».

“casa comune”. Cioè verso ciascuno dei suoi “residenti” - umani, vegetali e animali: tutti difendibili e curabili se a tutti sono offerte rappresentanza politica e politiche pubbliche condivise alla scala adeguata (come auspicava un comunista prematuramente “ambientalista” come Pietro Ingrao negli anni Settanta del secolo scorso) - e verso l’insieme di tutti i fattori che, nella loro biodiversità come nella loro biocenosi, di quella casa producono e assicurano la vitalità in sé, e dunque la sua abitabilità. Ma se i modelli e le teorie disponibili stimolano molta letteratura ma non coerenti agende politico-amministrative - ove il da farsi si correli organicamente al come fare e in ciò disveli il suo perché⁴⁵- si finisce col navigare a vista pur a fronte dell’esplosione dei fenomeni che tanto ci allarmano. Si agisce caso per caso, rimedio per rimedio, conflitto per conflitto ...con il valore del paesaggio a rischio nel suo ruolo fondativo della stessa identità nazionale, quale suo comune patrimonio culturale, in nome delle angosciose urgenze della crisi climatica, del fabbisogno energetico e della sicurezza ambientale che ne derivano. E degli ottimi affari che attorno all’ansia delle transizioni *green* si possono prospettare e progettare.

Ad un tempo, anche laddove la questione paesaggistica venga messa in non cale, la dialettica tra tutela dell’ambiente, politiche energetiche, ammodernamento/riqualificazione di infrastrutture e insediamenti urbani continua a ricercare difficili composizioni tra visioni, strategie, programmi e, a monte, tra quadri conoscitivi che si contraddicono a vicenda o che vengono rimossi dalle sollecitazioni congiunturali e dal relativo decretare.

Se questo è lo scenario, si potrebbe momentaneamente concludere, che il “mestiere” della partecipazione si fa davvero complicato, al limite del velleitario.

Eppure, tutto ciò considerato e considerati tutti i *caveat* che qualunque nozione di *partecipazione* sottende, essa resta una via ancora esperibile, sovente auspicata e reclamata ad opera di *comunità* localizzate: che non vuol dire necessariamente stanziali ma anche esternamente generate e legate da un vincolo affettivo a un luogo, alla sua immagine, alla sua memoria nell’ambito di uno specifico contesto territoriale, rurale o urbano che sia. Possono essere *comunità* non culturalmente “integrali” o che non sussumono in sé l’universo di una data collettività locale. Per la loro vitalità è sufficiente che si esprimano attraverso minoranze consapevoli, attive e propositive proprio in quanto fondate su consuetudini o pratiche, vecchie e nuove, di auto mobilitazione partecipativa per conoscere, valutare, testimoniare, divulgare. E

⁴⁵ Per parafrasare un passo dello splendido romanzo storico di S. Givone, *Fra terra e cielo. La vera storia della cupola di Brunelleschi*, Milano, Solferino, 2020, p. 56.

anche per agire, ove necessario e possibile, in prima persona nel recupero, nella manutenzione, nella valorizzazione o nella gestione di beni e di funzioni di rilevanza e fruizione collettiva⁴⁶. Quando si misurano con il governo del territorio che una politica ambientale comporta queste formazioni comunitarie impiegano le proprie conoscenze di contesto e i riferimenti a una cultura territoriale condivisa per affermare e tutelare quelli che ritengono valori paesaggistici e/o ambientali non negoziabili o condizionanti per qualunque regolazione, mitigazione o compensazione di una eventuale trasformazione territoriale. A questo punto la conflittualità che ne deriva o trova il “coordinamento” - istituzionale e professionale - di procedure partecipative inclusive, organizzate e disciplinate nella loro gestione operativa si da fornire risposte che legittimano attori, risultati e impegni attuativi⁴⁷ o si producono lo stallo, il blocco,

⁴⁶ Su tutta la tematica del “partecipare facendo” non possiamo qui soffermarci. È una prospettiva di grande interesse, già ricca di esperienze emblematiche e assai vivaci, ben osservabili in una pluralità grande di contesti e di paesaggi urbani. E di pratiche, di iniziative e di imprenditorie sociali che si vanno rapidamente diffondendo. Vedi comunque A. Balducci, C. Calvaresi, *Materiali per una stagione di politiche urbane*, in Urban@it, Centro nazionale di studi per le politiche urbane, *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, Terzo Rapporto sulle città, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 251-279.

Un capitolo innovativo di tale area tematica e che alimenta sperimentazioni di grande interesse nella relazione tra comunità locali, amministrazioni territoriali e mercato è rappresentato dalle “comunità energetiche”, su cui M. Bolognesi, *Una visione patrimoniale della transizione energetica*, Dottorato di ricerca in architettura dell’Università di Firenze, ciclo XXXIV, 2018-2022. Le esperienze significative sono ormai molte. Vedi ad esempio i casi di Collesalveti e del Mugello (rispettivamente, https://www.comune.collesalveti.li.it/pagina116543_comunit-energetiche-cer.html; <https://www.ilfilo.net/vicchio-da-il-via-alla-prima-comunita-energetica-del-mugello>).

⁴⁷ Per un caso che ha fatto scuola in tal senso, almeno tra studiosi e osservatori-partecipanti della materia e dei suoi sviluppi empirici, vedi il già menzionato capostipite dei dibattiti pubblici in Italia, ossia la vicenda del resort di Castelfalfi, densa di profili problematici sia sul versante ambientale, sia sul versante paesaggistico, che si è svolta nel territorio del Comune della provincia fiorentina di Montaione nel 2007. Credo valga la pena recuperarne la “scheda” efficacemente formulata da Antonio Floridia (cfr. nota 36 che precede):

«Castelfalfi è un antichissimo borgo medievale situato nel cuore della Toscana, al cui interno si trova un’estesa tenuta (più di 1000 ettari) in stato di semi abbandono. Essa viene acquistata nel corso del 2006, da una multinazionale tedesca del settore del turismo che nel marzo del 2007, immediatamente a valle della formalizzazione del passaggio di proprietà, presenta alle autorità comunali (il comune di Montaione) un progetto di sviluppo che prevede il recupero degli edifici esistenti, ma anche un sostanzioso piano di nuova edificazione. L’amministrazione respinge il progetto in quanto non coerente con gli strumenti urbanistici esistenti e la proprietà presenta, nel maggio dello stesso anno, un Piano di fattibilità radicalmente differente. Esso comprende strutture ricettive (un villaggio vacanze, un albergo), residenze, e in generale nuove infrastrutture turistiche (raddoppio del campo da golf esistente). L’amministrazione nel luglio 2007 approva il piano nelle sue linee strategiche generali, ma decide di aprire un dibattito pubblico coinvolgendo la popolazione e mettendone i costi a carico del soggetto proponente.

Esso si svolge, sotto la direzione di un garante [Massimo Morisi, dell’Università di Firenze] coadiuvato da una società specializzata [Sociolab: <https://www.sociolab.it>], tra il settembre e il dicembre del 2007 e si articola, oltre che in una vasta opera di diffusione delle informazioni sia attraverso il web sia attraverso la predisposizione di materiale a stampa – in cinque assemblee pubbliche, tre incontri tematici (rivolti rispettivamente a commercianti e artigiani, a operatori turistici e agricoltori e alle associazioni ambientaliste) nonché una visita guidata per illustrare il progetto.

Nel dicembre del 2007 viene presentato dal garante il rapporto conclusivo che, oltre a dar conto del lavoro svolto e delle opinioni raccolte, contiene otto raccomandazioni la prima delle quali è un giudizio complessivamente positivo sulla fattibilità e le successive sette prendono in considerazione tutti gli elementi rilevanti e cioè il dimensionamento, le risorse idriche, la qualità architettonica, la qualità dell’offerta turistica, il rilancio delle attività agricole, la qualità dell’occupazione e il monitoraggio. Il consiglio comunale approva le raccomandazioni alla fine di dicembre del 2008 e il progetto entra nella sua fase di pianificazione di dettaglio che si concluderà con l’approvazione del Piano urbanistico attuativo la cui proposta sarà presentata, a cura della proprietà, nell’agosto del 2009 e approvata definitivamente alla fine dello stesso anno a valle della valutazione ambientale strategica.

Nel corso di questo processo, che si articola in tutta una serie di passaggi formali, il progetto viene sostanzialmente modificato, anche rispetto al Piano di fattibilità del maggio 2007, sia dal punto di vista quantitativo, sia, soprattutto, da quello qualitativo.

Anche se le opposizioni delle associazioni ambientaliste si sono solo parzialmente ammorbidite, gli attori locali sembrano sostanzialmente soddisfatti dell’equilibrio raggiunto, come testimonia il fatto che le decisioni finali sono state assunte senza voti contrari in consiglio comunale. Ma la soddisfazione maggiore per il comune che aveva promosso il dibattito pubblico è quella di avere evitato quasi interamente la cosiddetta “sindrome Monticchiello” dal nome di un borgo toscano il cui progetto di sviluppo di

il rinvio. E i tentativi di forzare, comprimere, delegittimare e rimuovere quella stessa conflittualità al di fuori di un coinvolgimento partecipativo possono nutrire la sola speranza, per i promotori di un progetto, che il conflitto non si riproponga in chiave contestativa nelle fasi procedurali successive. Una speranza che viene non di rado affidata a una soluzione alternativa: il commissariamento di un processo di *policy*.

7. L'alternativa commissariale

Infatti, di fronte ad urgenze incompressibili e non dilazionabili, nell'ambito e ai fini di politiche pubbliche di particolare complessità realizzativa - sul piano organizzativo, procedurale, concertativo - o da un tasso elevato di conflittualità potenziale tra gli interessi in gioco ai vari livelli di governo, scatta sovente una sorta di "etica" (che qualcuno potrebbe dire *para-populistica*) della *semplificazione verticale*. Ossia il ricorso - in sede normativa e organizzativa - all'ausilio di personalità che dovrebbero garantire specifiche e spiccate capacità "risolutive". Si tratta spesso di figure provenienti dagli ambienti più diversi, sia interni o prossimi ai circuiti politico-istituzionali, sia estranee ai medesimi. E che, per il loro curriculum, per le competenze pregresse e per un qualche accreditamento manageriale più o meno consolidato, oltre che per l'immagine di terzietà o di autonomia di giudizio che possono esprimere, sembrano poter rivestire il ruolo di un *deus ex machina* salvifico. Un ruolo di solito corredato da specifici poteri derogatori o sostitutivi o di "controllo assistito" dell'ordinario operare degli apparati amministrativi e del loro interagire con gli attori e le istituzioni implicati nella messa in opera di una politica pubblica. La casistica è quanto mai varia e articolata e - pur nella grande diversità delle soluzioni normative caso per caso escogitate - appare in significativo incremento.

Ora, al netto delle differenti normazioni di riferimento, la logica del fenomeno non è quella che sovente, in modo abbastanza sbrigativo, viene evocata citando la nozione schmittiana di *tecnocrazia* quale *governo non di tecnici commissari ma di tecnici sovrani*. Infatti, la funzione legittimante che viene perseguita con questa modalità di *governance* va oltre il ruolo della competenza tecnica e la sua stessa eventuale *leadership*. Mira invece a conferire a una determinata politica pubblica uno specifico supporto fiduciario fortemente affidato all'immagine esterna del "commissario" e alle sue capacità di imporre o almeno di orientare un sistema di aspettative da cui dipende l'efficacia della politica pubblica in questione. È qualcuno

seconde case ha generato una violentissima polemica, amplificata dalla stampa nazionale [e internazionale], sulla "distruzione del paesaggio rurale toscano". Il dibattito pubblico è servito, se non altro, ad evitare a Castelfalfi di fare una fine simile» (A. Florida, *cit.*).

che, come un leader politico, sa agire sulle motivazioni tanto degli operatori quanto dei destinatari di una certa politica. E riesce a fondare questa sua *leadership* sostanziale su un proprio autonomo “ponte narrativo” tra la propria credibilità personale, professionale o istituzionale, le ragioni e gli scopi di quella data politica pubblica e i talenti, le competenze, le risorse, le resistenze di coloro da cui dipende l’attuazione della stessa. In una parola, è un leader che sa mobilitare le loro rispettive responsabilità soggettive in funzione dei fini di quella politica pubblica. È insomma qualcuno che, con l’immagine della propria funzione commissariale, può alimentare relazioni fiduciarie tanto strategiche quanto identitarie⁴⁸ attorno a una data linea di azione e ai comportamenti soggettivi che essa richiede.

Ovviamente, a tale scopo, aiutano non poco sia una qualche pur minima dotazione carismatica d’abbrivio, sia una specifica capacità - se non di realizzazione - almeno di messa in opera: ove l’eccezionalità *événementielle* viene proposta e interpretata come modo ordinario di concepire e organizzare il governo di una politica pubblica. È parimenti ovvio che la legittimazione ottenibile per questa via a favore di una data soluzione venga a coincidere con il requisito dell’*efficienza* quale parametro di preferibilità di un’alternativa rispetto a un’altra, e che proprio questo requisito venga considerato una scontata “premessa decisionale”⁴⁹ alle scelte commissariali. Così come è evidente che queste ultime siano a loro volta sostenute da correlate strategie di comunicazione, che funzionano fino a quando l’efficienza viene condivisa come principio organizzativo e riesce a divenire veicolo di atteggiamenti coerenti da parte dei destinatari intermedi e finali⁵⁰ della politica pubblica in questione⁵¹.

Tutto bene dunque? È questa l’alternativa alle indubbie ma fragili virtù della partecipazione di fronte, in particolare, alle sfide e alle insidie delle agende ambientali dei nostri tempi e di tutti i corollari tematici e problematici che vi si associano, tra premesse, effetti collaterali e conseguenze di breve e lungo termine? Qualcuno ne potrà gioire, non chi scrive, ma è indubbio che il commissariamento delle politiche come meccanismo generalizzato di governance promuove una implicita ma evidente delegittimazione dell’ordinario funzionamento degli apparati amministrativi e dei principi normativi su cui sono fondati, identificandoli *sic et*

⁴⁸ Su questa distinzione concettuale P. Bordandini, *La fiducia in Italia*, in M. Salvati, L. Sciolla (a cura di), *L’Italia e le sue regioni*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, pp. 79-92.

⁴⁹ Secondo il classico modello di H. Simon, *The administrative behavior*, New York, Mac Millan, 1947.

⁵⁰ Identificando nei primi gli attori dalle cui azioni dipende la messa in opera di una politica pubblica; nei secondi, coloro che fruiscono delle disposizioni di una politica pubblica o che debbono conformare ad esse i loro comportamenti.

⁵¹ In questa prospettiva appare situarsi, ad esempio, quel laboratorio di sperimentazione organizzativa che è dato dal Servizio nazionale di protezione civile; vedi M. Morisi, *La protezione civile tra «autorità» e «condivisione»*, in G. Cerrina Feroni, M. Morisi (a cura di), *Il governo delle nuove emergenze. La protezione civile ai tempi del covid*, Bologna, il Mulino (Fondazione Cesifin) 2022.

simpliciter con le pratiche che meno commendevolmente ne hanno contrassegnato la non sempre esaltante vicenda storica. Ad un tempo, e *pour cause*, l'ordinario amministrare viene ritenuto ontologicamente incapace di efficienza, così come vengono ritenuti "fisiologicamente" inaffidabili gli attori e le strutture di quel "normale" amministrare. Che sarebbe come dire che il pubblico amministrare e dunque il pubblico governare sanno concepirsi solo inseguendo un ordinario stato d'eccezione.

Per concludere

Come ho detto in premessa, mi sono limitato in questi appunti ad elencare alcune questioni aperte attorno al tema della partecipazione nella prospettiva delle politiche ambientali. Questioni che meriterebbero ben altro approfondimento e l'individuazione dei temi che ad esse sono variamente correlati. A cominciare da una nozione realistica di "politiche ambientali". Ciò che soltanto mi premeva rimarcare in questa sede è la pluralità di dimensioni teoriche ed empiriche che il binomio ambiente & partecipazione assume se lo si sottopone ad uno sguardo minimamente ravvicinato. E sono convinto che sarebbe di grande interesse culturale oltre che professionale se proprio la magistratura amministrativa - che tanta parte svolge nella "gestione" dei conflitti legati alle politiche territoriali e ambientali - assumesse nella propria agenda culturale e propositiva il "trattamento" di almeno alcune delle questioni che ho qui tentato di richiamare. Per altro, lo rimarco come inciso finale, l'evenienza della riformulazione del codice dei contratti pubblici, e al suo interno, l'opportunità di definire uno stabile destino istituzionale per il dibattito pubblico ovvero di decretarne un suo sostanziale accantonamento, potrebbe (...potrà? ...avrebbe potuto?) rappresentarne l'occasione⁵².

⁵² Vedi nota 36 che precede.