

UCT

i trentini, la partecipazione, la politica

Da Mori (il vallo-tomo) ad Arco (l'ex Argentina), passando per l'annunciato Piano regolatore generale di Trento: lo stato della partecipazione in Trentino, tra retorica e operatività. Nei giorni in cui la Giunta provinciale vara un'apposita Autorità.

Poste Italiane S.p.A.
Spedizione in abbonamento Postale
D.L. 353/2003 (conv. min L. 27/02/2004 n°46)
art. 1, comma 1, CNS Trento - Taxe Percue

Toffolon
la parola ai
cittadini

Giò Ponti
architettura
in pericolo

Occidentali's Karma
presto sarà un
ricordo



Quando i cittadini
**prendono
parte**

Beppo Toffolon

**l'ascolto della "società civile", nelle
sue varie forme, era già considerato una
vantaggiosa procedura amministrativa
anche dai regimi illiberali del passato**

La partecipazione come azione promossa dall'alto, da quanti avendo competenze istituzionali e poteri decisionali decidono di confrontarsi con le opinioni e gli interessi presenti nel contesto sociale coinvolto dalle loro politiche

1. La partecipazione indotta

La partecipazione dei cittadini alle scelte politiche e alla gestione della cosa pubblica è comunemente invocata come strumento democratico, come fonte supplementare di risorse e come processo per rafforzare la coesione sociale. Questa visione assume spesso caratteri idilliaci che si associano, altrettanto frequentemente, a un approccio ingenuo: come se fosse sufficiente riunire i cittadini, organizzare una serie di "forum" perché emergano soluzioni utili e condivise. Oppure, al contrario, la partecipazione è promossa in modo scettico e cinico: si dà per scontato che non approderà a nulla, ma si ritiene che conferisca all'ente promotore un'aura di democraticità, e che potrebbe comunque essere utile per prevenire i conflitti.

Stiamo parlando della partecipazione promossa dall'alto, da quanti avendo competenze istituzionali e poteri decisionali decidono di confrontarsi con le opinioni e gli interessi presenti nel contesto sociale coinvolto dalle loro politiche. La prassi non è necessariamente moderna e democratica: dai *Cahiers de doléances* di Luigi XVI alle osservazioni sui piani regolatori della legge urbanistica fascista, l'ascolto della "società civile", nelle sue

varie forme, era già considerato una vantaggiosa procedura amministrativa anche dai regimi illiberali del passato.

La partecipazione concessa o promossa dall'alto è generalmente considerata una risorsa a sostegno dei compiti istituzionali, ma è vista anche come un pericolo per la loro autonomia. Un dettaglio illuminante: quando nella nostra Provincia si è opportunamente deciso di far precedere l'inizio dell'elaborazione dei piani regolatori da una fase di consultazione popolare, nel dibattito consiliare ci si è affrettati a emendare la legge precisando che le eventuali proposte dei cittadini devono ritenersi "non vincolanti, a fini meramente collaborativi". Si temeva, evidentemente, che la partecipazione potesse comprimere le competenze istituzionali o addirittura dettare l'agenda politica.

Timori infondati, visto che fin dalle prime applicazioni della norma è emerso qual è il vero ruolo che le istituzioni trentine offrono ai cittadini: il Comune di Arco ha ristretto la facoltà di avanzare proposte preliminari ai PRG, che la legge offre a "chiunque", ai soli proprietari di immobili o di terreni di almeno 1000 m². Si deve concludere che la partecipazione si ritiene utile solo se c'è qualcosa di solido da mettere sul tavolo.



2. La partecipazione spontanea

Ma c'è anche una partecipazione che nasce dal basso: non prevista, non richiesta e – in genere – non desiderata né apprezzata. I cittadini si mobilitano attorno a un problema che li coinvolge, anche non direttamente, chiedendo il cambiamento di scelte che giudicano gravemente sbagliate. Spesso a ragione. Si pensi al movimento per la raccolta differenziata contro l'inceneritore di Trento, che ha evitato la realizzazione di un'opera poi dichiarata inutile dalla stessa amministrazione che la riteneva necessaria sulla scorta di valutazioni tecniche presentate come inoppugnabili.

Poiché la partecipazione nasce in tali casi come contestazione, è comprensibile che le istituzioni sottoposte a critica reagiscano irrigidendosi, ma questo riflesso autodifensivo è gravemente dannoso. La partecipazione dei cittadini contiene spesso elementi utili al vaglio critico delle soluzioni già decise, e fornisce inoltre importanti elementi di conoscenza relativamente allo stato di fatto e alle possibili soluzioni alternative: una serie di analisi e di informazioni spesso di

grande valore. I cittadini dimostrano competenze insospettite: sul piano dell'analisi critica, per esempio, se date a un comitato di cittadini un progetto da esaminare, non sorprendetevi se rileveranno una lunga serie di errori e di contrasti normativi sfuggiti al vaglio degli uffici tecnici che li avevano approvati.

L'esperienza dimostra che arroccarsi in una malintesa difesa delle istituzioni, respingendo aprioristicamente i contributi forniti dai cittadini, ostinandosi a non prendere in considerazione i loro rilievi, rifiutando di collaborare con loro in modo leale e trasparente, si rivela un grave errore strategico.

Si prenda il caso dell'ex Argentina di Arco. Di fronte allo scempio dell'Olivaià sotto la Rocca (uno dei più celebri paesaggi trentini) e all'evidente violazione del piano regolatore, un comitato di cittadini ha voluto capire come ciò fosse potuto accadere. Ottenuta copia degli atti, li ha attentamente vagliati, individuando un'impressionante serie di omissioni e violazioni, illustrate metodicamente nel corso di un'illuminante serata pubblica, alla presenza del nuovo sindaco. Quella

minuziosa indagine avrebbe dovuto essere disposta dalla stessa amministrazione comunale, per appurare le responsabilità ed evitare il ripetersi di simili deprecabili episodi. Non avendo preso nessuna iniziativa in tal senso, anziché ringraziare i cittadini per l'ottimo lavoro, per l'interesse dimostrato verso il bene comune e per avere dato modo all'amministrazione di correggere (almeno *pro futuro*) le proprie mancanze, il sindaco non ha trovato di meglio che invitare i cittadini a rivolgersi al Tribunale. Risultato: l'amministrazione si ritrova ora a dover rispondere di pesanti incriminazioni, e quel tragico errore non è servito neppure di lezione. Non sarebbe stato più democratico e più saggio – oltre che più conveniente – accogliere di buon grado il contributo dei cittadini? Oppure, si prenda il caso del vallo tomo di Mori, l'assurda barriera di terra armata, lunga circa 300 metri e alta sino a 12, decisa improvvisamente, con "somma urgenza", per proteggere il centro storico dalla minaccia – nota almeno da dieci anni – del possibile distacco di un grande masso dalla parete del Monte Albano. L'opera è inefficace



nell'immediato, poiché la sua realizzazione richiede almeno sei mesi. Anzi, aggrava temporaneamente il rischio, poiché lo scavo del vallo, con le sue vibrazioni, potrebbe causare il distacco, e la sua forma a piano inclinato rischia di accelerare notevolmente la velocità di caduta. Inoltre è un'opera evidentemente sproporzionata, visto che il masso potrebbe essere demolito in piccoli pezzi trattenuti in loco da barriere più corte e leggere. Infine, è destinata a diventare un'opera inutile, poiché una volta demolito il grande masso pericolante, quel gigantesco sbarramento non avrebbe più senso.

Per realizzare questo sproposito s'intende distruggere irreversibilmente uno dei più bei luoghi del Trentino: le fratte di Mori, una pendice terrazzata che è tutt'uno col centro storico, costruita pietra su pietra dagli abitanti che vi coltivano vigne e orti, e vi soggiornano nella bella stagione. Un luogo ameno, ricco di storia, di ricordi e di socialità. Oltretutto un bellissimo paesaggio. Quel paesaggio che tutti affermano di voler tutelare.

Di fronte all'intenzione di devastare irrimediabilmente tutto questo, con i picchetti già infis-

si nelle fratte e i lavori appaltati saltando le procedure ordinarie, i cittadini si sono organizzati. Hanno chiesto informazioni manifestando le loro perplessità, hanno esaminato dati e progetti, hanno chiesto (invano) che Provincia e Comune considerassero soluzioni alternative, hanno organizzato serate d'informazione e partecipazione, costruito un sito su Internet e una sagoma del tomo a dimensioni reali, per rendere comprensibile l'impatto dell'opera. Hanno messo in evidenza le lacune, le contraddizioni e l'irrazionalità complessiva della soluzione imposta. Hanno consultato ingegneri, geologi, imprese specializzate che hanno avanzato proposte alternative tecnicamente verificate. Hanno proposto interventi per mettere subito in sicurezza il masso.

La reazione delle istituzioni di fronte a questa partecipazione non richiesta e non gradita è sempre stata la stessa: l'ostinata negazione di ogni soluzione alternativa, con argomenti (quando presenti) la cui fragilità è di natura logica ancor prima che tecnica. Infine, per chiudere definitivamente la questione, il ricorso all'*ipse dixit*, il parere definitivo e inappellabile

del "super-esperto" incaricato dalla Provincia. In realtà, il parere del contro-esperto di pari livello scientifico e accademico, consultato dai cittadini, dimostra che la questione non può essere così frettolosamente archiviata.

3. Poteri democratici e dispotismo hobbesiano

Nel caso del vallo tomo di Mori, il tetragono e irrazionale rifiuto delle istituzioni a confrontarsi apertamente e seriamente con i cittadini ha portato all'estremo la tensione tra le parti. Di fronte al totale arroccamento delle istituzioni a difesa dell'indifendibile, ai cittadini sono rimasti solo rimedi estremi in difesa delle loro ottime ragioni: accamparsi sui terrazzamenti che si vorrebbe distruggere, scendere in piazza per protestare, occupare simbolicamente il Municipio.

Il ricorso a queste ultime forme di resistenza ha aperto un dibattito sui limiti della protesta civile. I maggiori quotidiani trentini ritengono che i cittadini siano andati "oltre", e considerano queste contestazioni come un "oltraggio" alle istituzioni democratiche. C'è chi arriva a paventare una deriva anarchica e assemblea-



re, che porterebbe alla paralisi delle istituzioni democratiche e infine al loro collasso. Qui, davvero, mi sembra si vada "oltre". Si sostiene che il dissenso dei cittadini (evidentemente una forma di partecipazione) non può spingersi a ostacolare l'opera dei poteri democraticamente costituiti, se non ponendosi automaticamente fuori dalla democrazia, sconfinando nel campo dell'eversione. Si aggiunge, più o meno esplicitamente, che i cittadini potranno opporsi alle decisioni assunte dalle istituzioni in occasione delle prossime elezioni (a babbo morto), ma nel frattempo devono sottomettersi ai poteri costituiti. Qualcuno ha ribadito plasticamente l'obbligo di sottomissione facendo intervenire la polizia in tenuta antisommossa.

Il caso di Mori riapre il problema delle relazioni tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, tra il "popolo sovrano" e la sua rappresentanza istituzionale. Varrebbe la pena rileggere il Leviatano di Thomas Hobbes (1651), dove questo scontro viene logicamente portato alle sue estreme conseguenze. I cittadini sono sovrani – concede



Hobbes – ma per la propria sicurezza devono democraticamente trasferire la loro sovranità a un soggetto (individuo o assemblea) che li amministri. Dal momento che hanno trasferito la loro sovranità allo Stato, non possono più opporsi alle sue decisioni, qualunque esse siano. Unica eccezione: il cittadino ha diritto di opporsi alle decisioni che mettono a rischio la sua incolumità, vanificando così lo scopo della delega. Allo Stato rimane comunque il diritto di sopprimere anche il cittadino che si oppone legittimamente.

Come Hobbes dimostra, se portata alle sue estreme conseguenze logiche, la teoria della sovranità popolare, che è alla base della democrazia rappresentativa, rischia di tradursi in un dispotismo assoluto, quantomeno tra un'elezione e l'altra. Sempre che lo Stato, nel frattempo, non decida di abolire le elezioni. Com'è già accaduto nel secolo scorso e come si è in parte tentato di fare anche con la riforma costituzionale da poco bocciata. Dopodiché, il trasferimento diventa irrevocabile.

Ciò che qualifica "democratica"



un'istituzione non è il modo in cui il potere le è stato conferito, ma il modo in cui lo esercita (Karl Popper, *La società aperta e i suoi nemici*, 1945). Per dirsi democratici non basta essere stati regolarmente eletti (magari da una minoranza, come nel caso di Donald Trump); è necessario rispettare le regole d'esercizio di un potere democratico, tra cui: osservanza delle leggi, lealtà nei confronti dei cittadini



(minoranze incluse), trasparenza del proprio operato, adempimento dei doveri di rappresentanza, equità e razionalità. Ed è qui che Trump ha già messo, in pochi giorni, un piede fuori dalla democrazia. Purtroppo, non è

l'unico caso di governo pseudo-democratico. Quando le istituzioni non si comportano in modo democratico si delegittimano da sole, legittimando per converso l'opposizione, anche irriuale, dei cittadini. Nel caso di Mori, Provincia e Comune hanno calpestato praticamente tutte le regole di un potere democratico, appellandosi ai propri poteri e alle proprie competenze per fare l'opposto di quanto sarebbero istituzionalmente e democraticamente tenuti a fare. La partecipazione dei cittadini, in questo caso, acquista un ulteriore valore: oltre alla difesa del bene comune, oltre al contributo di analisi e proposte per una soluzione più opportuna, difende l'essenza della democrazia dall'oltraggio del dispotismo amministrativo.

Nel merito della questione, infine, non si può stabilire definitivamente se i cittadini abbiano ragione (come a me pare evidente) perché un serio confronto tra le alternative non si è mai pubblicamente svolto. E ciò mi pare sufficiente per dare torto alle istituzioni che si sono colpevolmente sottratte, e dare credito al prodotto dell'opera generosa, appassionata, precisa e competente dei cittadini di Mori. A

dimostrazione di quanto la partecipazione potrebbe essere risolutiva, talvolta.

4. Il PRG di Trento sarà un piano partecipato?

Nell'alone di mistero che ancora circonda l'avvio del nuovo piano regolatore di Trento, almeno un punto dovrebbe essere certo: sarà un piano ampiamente partecipato. È stato detto già alla fine della scorsa consiliatura e ribadito all'inizio di questa, facendo riferimento alle varie risorse sociali e tecniche presenti nella città.

Tuttavia, desta un po' di sconcerto il fatto che, a oggi, la partecipazione non sia stata ancora strutturata, neppure nelle sue grandi linee. Cioè, non si sappia chi sarà chiamato a partecipare e con quale ruolo; chi sarà chiamato a governare il processo partecipativo e con quali competenze; quali relazioni ci saranno tra il lavoro dei partecipanti, le elaborazioni dei tecnici incaricati, le istituzioni politiche (Giunta, Consiglio, Commissione) e i cittadini. Eppure, il successo di un processo partecipativo dipende in gran parte dalla sua architettura complessiva e dalla specifica competenza di chi sarà chiamato a gestirlo. Per la parte



rimanente, dipende dalla qualità dei partecipanti e dalla loro disponibilità a cooperare. Aspetti che richiederebbero da un lato un robusto apprendistato, e dall'altro una certa consuetudine con gli strumenti e le dinamiche tipiche della partecipazione. Siamo attrezzati a sufficienza?

Questa preoccupazione nasce dalla constatazione che Trento non ha una tradizione consolidata in questo settore, e alcune delle precedenti esperienze (CasaCittà, in particolare)

si sono concluse in modo deludente. Se si vuole che questa volta la partecipazione abbia esito positivo, serve un'accurata pianificazione preliminare. Ma anche questa richiede competenze specifiche: non sarebbe opportuno cominciare a cercarle tra soggetti che abbiano già sperimentato l'elaborazione partecipata di qualche piano regolatore? Infine i tempi, che sembrano più che maturi. Temo, anzi, che siamo in ritardo perché la partecipazione nelle politiche urbanistiche è van-

taggiosa più all'inizio che alla fine, e abbisogna di un certo periodo d'avviamento e di rodaggio, prima d'essere realmente produttiva. La partecipazione è particolarmente utile nella formazione del quadro delle conoscenze relative ai problemi da affrontare, ed è utile nella prefigurazione delle possibili soluzioni, nella formazione di scenari generali, nella loro discussione con i tecnici incaricati, l'ufficio urbanistico comunale, gli organi politici. Quando, insomma, il piano è ancora malleabile. Solo se questa prima fase iniziale si sarà conclusa con successo, la partecipazione potrà rivelarsi utile (se non decisiva) in quelle successive, da cui dipende la capacità del piano di tradursi in realtà. Nell'implementazione del PRG – oltre a processi attuativi appropriati – sono infatti necessarie risorse tecniche, finanziarie e imprenditoriali che in grandissima parte richiedono l'intervento di soggetti esterni all'amministrazione comunale. Soggetti pubblici e privati la cui partecipazione è necessaria, ma pone delicate questioni legate agli interessi particolari, la cui composizione deve avvenire pubblicamente, alla luce del sole. Se la prima parte della partecipazione avrà successo, la seconda potrà innestarsi con maggiore facilità sui suoi esiti, riducendo sia il rischio che il piano rimanga sulla carta, sia il rischio che venga continuamente stravolto da accordi successivi necessari a cogliere occasioni di cui non si era tenuto opportunamente conto.

In conclusione, la partecipazione è un processo complesso, non esente da possibili conflitti, che va condotto nel pieno rispetto delle regole democratiche e con il contributo di specifiche competenze professionali. Richiede un grande impegno di tempo e di risorse intellettuali per un insieme di soggetti ampio ed eterogeneo, ed è esposto al rischio di una conclusione sterile. Tuttavia, vale la pena compiere questo percorso per le sue potenzialità nell'opera di riqualificazione urbana e per le benefiche ricadute che potrebbe produrre sulla consapevolezza complessiva della cittadinanza e sull'efficacia della cooperazione tra le parti sociali. A patto che qualcuno sia in grado di preparare il terreno, pianificare le tappe e predisporre, lungo il percorso, risorse adeguate.