

**Francesca Gelli**

Università IUAV di Venezia

# **Luci e ombre sulla qualità della democrazia in Trentino**

**Riflessioni dall'ascolto di osservatori-chiave delle dinamiche di trasformazione territoriale e dei processi di mutamento politico e socio-economico in Trentino**

*Report conclusivo di un'indagine condotta nell'ambito della ricerca su: "La qualità della democrazia di base in Trentino", promossa e finanziata dalla Presidenza della Provincia Autonoma di Trento nel periodo 2007/8.*

*Una rielaborazione di questo lavoro è in corso di pubblicazione in: Morlino L., Brunazzo M. (a cura di): Partecipazione e governance in Trentino: una ricerca sulla qualità della democrazia, il Mulino, Bologna, 2009.*

**“Luci e ombre sulla qualità della democrazia in Trentino.  
Riflessioni dall’ascolto di osservatori-chiave delle dinamiche di trasformazione  
territoriale e dei processi di mutamento politico e socio-economico in Trentino”.**

Ringraziamenti

*In Trentino abbiamo una lunga storia di forme e pratiche di democrazia locale, che ci precede.*

*La lettura di numerosi documenti, testi, l’osservazione partecipante non sarebbero bastate, da sole, ad orientarci e a suggerire le “strategie di attacco” al tema che è oggetto della presente analisi.*

*Si ringraziano, di seguito, i 17 “cittadini esperti” che si sono lasciati intervistare, per il contributo essenziale che hanno dato, in qualità di informatori-chiave:*

Franca Bazzanella, Donata Borgonovo Re, Luigi Casanova, Corrado Diamantini, Francesco Gabbi, Luciano Malfer, Andrea Miorandi, Graziano Molon, Michele Nardelli, Walter Nicoletti, Michele Odorizzi, Alessandro Passerini, Dario Pedrotti, Sergio Remi, Luciano Rocchetti, Gianluca Salvatori, Paolo Tonelli.

*Un’avvertenza: può essere che la rielaborazione di quanto abbiamo ascoltato, letto abbia prodotto una sintesi che ci ha allontanato dalle idee e passioni dei nostri interlocutori. Ragion per cui chi scrive ha interamente la responsabilità del testo.*

**Indice**

**1. Piano delle interviste. Le principali domande e le questioni emerse rispetto alla qualità della democrazia, e ai suoi problemi.**

Introduzione. 1.1 Il modello “rappresentativo-deliberativo” come *frame* per l’analisi della democrazia locale in Trentino. 1.2 Le soluzioni di governance. 1.3 Esperienze locali di partecipazione. 1.4 I valori dell’autonomia. 1.5 Profilo degli intervistati.

**2. Il mondo della cooperazione e dell’associazionismo, tra eccellenze e contraddizioni.**

2.1 I presupposti culturali e i caratteri costitutivi del modello cooperativo per lo sviluppo locale. 2.2 La cooperazione economica oggi. 2.3 Esempi di interazione tra la sfera della cooperazione economica e le istituzioni del governo locale. 2.4 La cooperazione sociale. 2.5 La cooperazione per la solidarietà internazionale. 2.6 Contraddizioni interne all’associazionismo e mutamenti in corso. 2.7 Esempi di interazioni tra l’associazionismo locale e le istituzioni del governo locale.

**3. Soluzioni di governance e partecipazione, dalla prospettiva dell’azione locale.**

3.1 Democrazia partecipativa e politiche coalizionali. 3.2 Lo sviluppo di nuovi distretti nell’intersezione di reti di governance. 3.3. Le soluzioni (innovative) della rappresentanza: incontro da domanda e offerta di partecipazione. 3.4. Effetti virtuosi dell’auto-organizzazione sociale.

**4. Bibliografia.**

# 1. Piano delle interviste. Le principali domande e le questioni emerse rispetto alla qualità della democrazia, e ai suoi problemi.

## *Introduzione*

In queste pagine presentiamo una prima elaborazione delle informazioni raccolte attraverso lo svolgimento di una serie di interviste in profondità ad osservatori-chiave delle dinamiche di mutamento politico e sociale in Trentino<sup>1</sup>. L'obiettivo che ci siamo posti è quello di sondare le percezioni che attori locali, variamente impegnati in ambiti di attività importanti per la comunità, hanno del funzionamento della democrazia e della sua qualità. Si è privilegiato l'ascolto in particolare di attori ed osservatori del mondo trentino della cooperazione (per lo sviluppo economico, sociale, per la solidarietà internazionale) e dell'associazionismo locale, per ragioni che si chiariranno.

La domanda che ci siamo posti inizialmente, al fine di interrogare "lo stato della democrazia di base, in Trentino", è in apparenza semplice: "Dove andare a guardare?". Ovvero: in quali contesti i cittadini del Trentino "provano" l'organizzazione democratica e ne fanno esperienza, al di là delle occasioni di partecipazione politica previste dal sistema rappresentativo? Per orientarci siamo partiti da alcuni indizi. Le cifre notoriamente imponenti e le espressioni diversificate dell'associazionismo trentino da un lato, e l'organizzazione pervasiva in cooperative, in tutti i settori rilevanti di attività sociale ed economica, dall'altro, ci hanno indotto a domandarci se, e in che misura, queste realtà siano terreno per l'espressione e l'esercizio di forme di democrazia associativa, partecipativa, deliberativa, di governance<sup>2</sup>. Si è cercato di capire se e quanto queste pratiche costituiscano contesti di apprendimento di valori democratici ed ambienti di formazione di idee e percezioni della democrazia (e della sua qualità). In altri termini, si è cercato di individuare le rappresentazioni politiche e sociali (*frames*), sia quelle predominanti sia quelle meno consolidate, che orientano le valutazioni sul funzionamento e il grado di approfondimento del sistema democratico. Nella consapevolezza che, la tendenza a guardare al territorio con immagini omologate (al positivo o al negativo) rischia di non fare leggere elementi di novità. Inoltre, i *frames* notoriamente funzionano come "cornici per l'azione"; con questo avendo un potere di inibire o incoraggiare alcuni percorsi di azione, oltre che di orientare i giudizi (Schön e Rein, 1994).

È per altro interessante riflettere sull'immagine che dall'esterno si ha del Trentino. Chi scrive è venuto in contatto con i volontari trentini nelle iniziative di solidarietà e di pace nei Balcani e in altre aree del mondo, con gli enti locali impegnati nella cooperazione decentrata, con realtà eccellenti dell'organizzazione cooperativa e associativa per lo sviluppo orientato al benessere della comunità e alla salvaguardia delle risorse ambientali. Su questi presupposti, il Trentino appare come un caso singolare, dal valore

---

<sup>1</sup> Allo stato attuale sono state effettuate (nei mesi compresi tra Novembre 2007 e Marzo 2008) 17 interviste, a carattere aperto; altre sono in corso di svolgimento. La durata media di ciascuna intervista è stata di un'ora e mezza. Laddove gli intervistati abbiano rimandato alla conoscenza di specifici documenti quali: atti a carattere istituzionale e regolativo, rapporti di ricerca e analisi scientifiche, articoli di giornale, materiali pubblicati su siti internet, si è provveduto alla raccolta della documentazione e agli approfondimenti necessari (vedi bibliografia in allegato). Nel presente testo le citazioni da interviste saranno riportate secondo una numerazione funzionale al ricercatore; tale numerazione non corrisponde all'ordine con cui, nei ringraziamenti in apertura, sono stati menzionati i nomi gli intervistati.

<sup>2</sup> Per un approfondimento rimandiamo ad uno scritto realizzato per questa stessa ricerca, con L. Morlino: "Democrazia locale e qualità democratica. Quali teorie".

“paradigmatico”, “esemplare”. L’aspettativa rispetto alla qualità dei processi democratici è dunque molto alta. Eppure, non possiamo evitare di restituire l’inquietudine e, a tratti, l’insoddisfazione che i nostri interlocutori ci hanno comunicato: quasi il Trentino fosse un po’ vittima del suo mito, e simulacro di se stesso. Quasi faticasse a trovare il “noi” della sua comunità: in buona parte, vivendo lo spaesamento della postmodernità, come tanti altri luoghi dove l’agire comunitario e territorializzato ha costruito nel tempo elementi identitari e di radicamento, per il singolo quanto per la collettività. Con conseguenti difficoltà a progettare il suo futuro. Il bisogno di una riflessione collettiva e individuale sul passato e presente del territorio trentino è un tema ricorrente, alternato a proiezioni di scenari auspicati e temuti del cambiamento.

“(…) Bisognerebbe riuscire, in una situazione come questa, a fare capire la fase che stiamo vivendo, in Trentino (...) il fatto di essere consapevoli di vivere una realtà come questa e di volere anche bene a questa realtà, alla gente, a quegli alberi lì, al mio mondo, mi fa leggere forse in modo positivo cose che non lo sono. Accontentarsi e fermarsi sarebbe comunque deleterio e ingiusto. La tensione, l’inquietudine dovrebbe essere per la ricerca di elementi ulteriori o anche per il ritorno ad alcuni caratteri che si vanno perdendo...Mi direbbero che guardo indietro e che invece bisogna guardare avanti, ma credo che si debba qualche volta vedere se nel passato non si possono ritrovare cose che erano e sono importanti” (Intervistato 4).

“Io penso che stia succedendo che i territori vivono lo spaesamento della comunità alpina di quest’epoca e del loro legame sociale tradizionale, le cooperative, le parrocchie, il volontariato gli usi civici... io mi ricordo al mio paese, da ragazzo, che ti sentivi di avere addosso gli occhi della comunità, se passavi in piazza i genitori lo sapevano perché tutti glielo dicevano. Quel tipo di legame è venuto meno e questo vuol dire che socialmente quel tipo di comunità è cambiata dentro un’idea di urbanizzazione e di modernizzazione. Tu vivi in Val di Non, in Val di Fassa, a Milano, e hai secondo me hai gli stessi riferimenti, quasi gli stessi stili di vita. E le nuove generazioni non hanno più alcune conoscenze dell’habitat in cui vivono...non so se un bambino fanno conosce che cosa è la razza grigia alpina... e i puzzone... quindi, gli interessi di quelle valli, sono degli interessi moderni, non sono più gli interessi dei vecchi contadini, albergatori, magari sono fatti di banche e di interessi finanziari che vengono anche da fuori. Venivano da fuori anche una volta, ma poi si radicavano, c’era quella dimensione dell’albergatore che magari aveva il vecchio maso, che veniva da una storia; adesso gli alberghi cambiano spesso gestione, sono in mano a finanziarie, sono gestiti da persone di fuori...la finanza è cambiata, l’economia è in mano a flussi che sono molto diversi” (Intervistato 1).

“La società locale che si è strutturata nel tempo teme un po’ il cambiamento, ma qui c’è, direi, un tema psico-culturale importante, nel senso che il Trentino ha raggiunto un livello di ricchezza notevole, nel giro di una generazione, da povero che era. E allora teme il cambiamento. Oggi ci manca questa capacità di introdurre una nuova generazione che rigeneri sviluppo. Come mai che in una democrazia non si riesce ad avere una turnazione necessaria? (Intervistato 14).

L’osservazione di forme e pratiche di democrazia locale in Trentino ci ha portato ad individuare, in particolare, tre aspetti che ci sono sembrati rilevanti per l’analisi della qualità della democrazia di base nonché, in una certa misura, espressioni originali della storia e della cultura locale:

- 1) la delineazione di un modello di democrazia prevalente, che potremmo definire come “rappresentativo-deliberativo”, per l’innesto di componenti discorsive negli schemi della rappresentanza. Il modello, inoltre, si contraddistingue per la produzione di soluzioni innovative della rappresentanza, ad esito dell’interazione tra la peculiare organizzazione economica e sociale ed il sistema politico-amministrativo;
- 2) la delineazione di configurazioni interessanti di governance, esito di innesti di elementi di concertazione orizzontale (a volte “dall’alto”, per iniziativa di istituzioni del sistema politico-amministrativo locale) nel modello cooperativo che, come abbiamo visto, è ampiamente consolidato nelle sfere economica e sociale, ma soffre di una certa compartimentalizzazione, a scapito dell’interazione tra settori e tra attori della cooperazione;

- 3) lo scarso appeal di tecniche e metodologie partecipative e l'implementazione poco convinta, o difficile (perché "resistente") di programmi orientati alla promozione di percorsi di progettazione partecipata delle politiche pubbliche, a fronte di una pur densa organizzazione a base comunitaria e associativa. Questo si riscontra soprattutto a livello dei piccoli comuni, sia nel coinvolgimento dei cittadini entro programmi partecipativi, sia nelle azioni di partecipazione interistituzionale e di cooperazione intercomunale. Viceversa, ci sono spunti interessanti di azione dal basso, nella forma di iniziative auto-organizzate e spontanee di aggregazione sociale (al di là di episodi di mobilitazione, il più delle volte rispetto a decisioni delle amministrazioni pubbliche locali, di natura controversa, che non sono oggetto della presente analisi).

### **1.1 Il modello "rappresentativo-deliberativo" come frame per l'analisi della democrazia locale in Trentino**

"La politica rappresentativa vive di denaro,  
ed è specializzata in transazioni di denaro.  
Specialmente nel governo del territorio"  
(Carlo Donolo, 2008)

In Trentino le espressioni di rappresentanza istituzionalizzate sono molteplici.

L'esperienza di democrazia rappresentativa storicamente ha avuto manifestazioni diversificate e non è cresciuta esclusivamente nei luoghi e nelle forme previste dal sistema politico rappresentativo.

Gli interessi economici e sociali sono stati capaci di organizzarsi adottando il principio rappresentativo e dando luogo a varie interpretazioni e soluzioni di rappresentanza. Dispositivi rappresentativi sono costitutivi della peculiare articolazione dell'organizzazione economica e sociale e regolano la vita interna dei grandi corpi associativi e della cooperazione (come, ad esempio, la Federazione delle cooperative, di cui sono soci 230.000 cittadini della Provincia di Trento).

Vari altri organismi (quali l'Ente Parco, i Forum della Pace, i Tavoli della Cooperazione Decentrata, etc.) attraverso formule rappresentative mettono stabilmente a confronto attori politici, economici, sociali, rendendoli parti attive nella guida degli enti stessi e partecipi delle politiche che si vanno a realizzare. Questi dispositivi vengono infatti attivati come canali istituzionalizzati del coinvolgimento delle associazioni ambientaliste, della cooperazione per la solidarietà internazionale, dei gruppi della cooperazione economica e sociale. Ciò avviene anche nel caso di processi di costruzione partecipata di Piani, Leggi, di percorsi di valutazione congiunta di politiche pubbliche, o di episodi di conflitto che portino i vari attori su posizioni antagoniste.

Da questo punto di vista, l'Amministrazione Provinciale risulta l'attore più impegnato e capace di articolazioni proceduralizzate della partecipazione, che richiedano l'impiego di risorse di competenza tecnica ed esperta (illustreremo, ad esempio, i tentativi fatti relativamente alla definizione del Piano di Sviluppo Provinciale, con l'iniziativa TxT, sul modello della *policy inquiry*; la partecipazione alla definizione della nuova Legge sul welfare, della Legge per il finanziamento di progetti di solidarietà internazionale; i percorsi di progettazione e valutazione partecipata dei servizi sociali, che traslano metodologie e tecniche apprese nel campo delle politiche ambientali in quello delle politiche sociali, dando luogo a varie sperimentazioni). La rappresentanza si qualifica dunque come "efficiente" attività di espressione degli interessi della collettività e di corpi associativi, di gruppi organizzati, ma anche come espressione di "identità", nella misura in cui i soggetti

politici, economici, sociali della rappresentanza concorrono al rafforzamento delle componenti identitarie delle comunità che rappresentano<sup>3</sup>. Quest'ultima componente, in particolare, è:

“ (...) un'attività simbolica caratterizzata dalla capacità delle élite di creare fiducia, lealtà, solidarietà, cioè un insieme di atteggiamenti positivi non immediatamente connessi con decisioni governative” (Morisi e Morlino, 1999, 11).

Rispetto alla “rappresentanza territoriale”, attraverso la quale “i diversi conflitti ovvero le divisioni presenti sul territorio trovano forma ed espressione” (Morlino, 2006, 14) è da discutere se in Trentino siano (solo) i partiti ad operare e a garantire la ricomposizione delle diverse istanze. Le “rappresentanze funzionali”, assai composite, a fronte di una certa debolezza dei partiti, giocano in questo senso un ruolo importante di mediazione e di comunicazione. La “politica”, in un certo senso, eccede i partiti e la loro capacità di esprimere le divisioni esistenti e di attivare le comunità territoriali. Alla espansione della sfera sociale con soluzioni specializzate di rappresentanza “efficiente” degli interessi organizzati, è corrisposta una sorta di dilatazione della sfera politica, nel senso della politicizzazione delle reti della società civile organizzata, e nel senso della socializzazione delle logiche politiche (ad esempio, della logica organizzativa della politica distributiva), o della governamentalizzazione della società. Si presenta quest'ambiguità di fondo, in Trentino, che sfuma i confini tra “politica” e “società” in qualcosa che è più che un intreccio: siamo a fronte di un'organizzazione sociale e territoriale che esprime variamente l'autonomia e la separatezza del sociale e, allo stesso tempo, di una sfera sociale che, di fatto, è come inglobata dentro la sfera politica. Con alcuni paradossi, che i nostri interlocutori hanno evidenziato e che di seguito riportiamo, attraverso le loro parole:

“ (...) c'è uno scollamento tra la gente – quella parte delle persone che hanno fantasia, proposte, suggerimenti da dare – e una politica che non capisci bene dove va a prendere l'analisi di quale sia l'interesse pubblico. Ce l'ha in testa lei o ce l'ha in testa perché gliela mettono in testa alcune particolari categorie? Su questo bisognerà lavorarci su”. (Intervistato 12).

“Alla fine con la logica delle rappresentanze siamo quattro gatti in prima fila, che ci ritroviamo sempre assieme in una marea di circostanze: è veramente un club. E allora che possibilità di ascolto reale ci sono per gli altri soggetti?” (Intervistato 6).

“È come se il corpo sociale vivesse in un suo presente e si cullasse, nel bene e nel male, dentro questo suo presente” (Intervistato 1).

“ (...) una coesione sociale elevata significa anche un'abitudine a ripetere nel tempo rapporti, costumi che limitano la mobilità in termini anche di esercizio dei poteri. Esiste quasi una specie di coazione a ripetere su chi ha diritto di parola, o chi ha più influenza politico-istituzionale ... è una società che anche per i suoi numeri ha una minore mobilità in termini di distribuzione dei poteri interni. Da questo punto di vista, uno potrebbe dire che, se uno guarda ad alcune realtà locali o anche nel complesso, è una società nella quale esistono alcuni fenomeni di mantenimento del potere per un periodo eccessivo di anni e per una concentrazione eccessiva nelle mani degli stessi, quindi, con un tasso di ricambio degli apparati al vertice inferiore ad altre dinamiche (Intervistato 14).

“La mia idea è che i partiti siano molto deboli. Sono strutturati in maniera molto forte, delle vere e proprie caste, per usare termini attuali, che non riescono a interloquire con i cittadini se non che sulla base di interessi specifici, piccoli o grandi che siano. La realtà che si è sviluppata in Trentino è “clientelare”, molto costruita ad arte, mantenuta con grande sapienza, ma costituisce una situazione pesante, di “ricatto” sui cittadini (...) Spesso il cittadino ha il timore di farsi vedere in certe realtà, ad esempio con l'associazionismo ambientalista o pacifista o con alcune forze politiche – meglio non farsi vedere perché altrimenti poi non posso più fare la staccionata del mio orto o mio figlio non viene più assunto. Questa realtà l'ho trovata

---

<sup>3</sup> È evidente il richiamo alla distinzione operata da Pizzorno (1983), tra rappresentanza come attività efficiente e rappresentanza come attività identificante.

espressa in modo chiarissimo l'anno scorso nelle dichiarazioni del Difensore Civico Borgonovo Re, con l'idea che in Trentino c'è una mafia non nel senso con cui si usa in generale questo termine e con gli effetti deleteri di quel fenomeno, ma nel senso del controllo sociale che viene sviluppato in quella maniera e con tutte le prerogative negative del caso" (Intervistato 7).

Quanto alla componente deliberativa, c'è consenso tra gli intervistati che l'aspetto discorsivo-deliberativo sia una qualità peculiare della democrazia locale in Trentino, che affonda per altro in pratiche antiche di gestione dei beni comuni e di risoluzione di problemi collettivi<sup>4</sup>, che fanno del Trentino un terreno molto fertile per la costruzione di decisioni collettive in forma inclusiva. Le stesse pratiche di rappresentanza che regolano la vita interna di molte istituzioni locali (tra cui, soggetti della cooperazione, dell'associazionismo) comportano iter di individuazione e selezione dei rappresentanti costruiti come processi deliberativi e a vasto coinvolgimento della base, con varie modalità. Viene infatti data importanza alla strutturazione di occasioni di discussione e riflessione interna, e al confronto delle opinioni, con varie modalità di coinvolgimento dei membri-soci (gruppi di lavoro, consigli, assemblee, etc.). Percorsi di tipo deliberativo vengono attivati altresì come processi interni di accompagnamento alla costruzione di politiche e progetti d'iniziativa del singolo Ente o Associazione, o sono stati attivati nella circostanza in cui l'Ente o Associazione è stato chiamato a rapportarsi ad iniziative e progetti promossi da altri soggetti, in forma partecipativa (come nel caso del processo deliberativo attivato dalla Federazione delle Cooperative al suo interno, in occasione del coinvolgimento della Federazione alla costruzione partecipata della Legge sul welfare). La partecipazione e collaborazione interistituzionale e tra istituzioni e associazioni, gruppi avviene in prevalenza secondo questo modello, che abbiamo definito rappresentativo-deliberativo, dando luogo a diverse forme di esperienza democratica, con vari esiti, a volta anche conflittuali, quando i processi siano effettivamente espressione dei diversi punti di vista e delle diverse istanze.

Se dunque una pratica democratica essenziale per i cittadini trentini è quella della rappresentanza, esercitata a vari livelli e in varie forme e contesti, diversamente problematizzando il rapporto tra rappresentante e rappresentato sul piano dell'assunzione di responsabilità reciproche ai fini del buon governo e della produzione e riproduzione dei beni comuni, dobbiamo riconoscere la tensione discorsiva-deliberativa come ulteriore elemento qualificante l'esperienza democratica, che produce *la moltiplicazione delle sfere pubbliche*.

Nelle interpretazioni più radicali il processo deliberativo democratico (che fa riferimento a studiosi come Cohen, 1989; Dryzek, 1990, 2000; Habermas, 1996; Rawls, 1971, 1993; Bohman, 1996) è definito come "processo fondato sulla discussione pubblica tra individui liberi e eguali"<sup>5</sup> La via deliberativa rappresenta una risposta alla difficoltà di trovare modalità soddisfacenti per combinare le preferenze e aggregarle in contesti di convivenza pluralistica. Attraverso la discussione maturano e si precisano opinioni e preferenze. Un esito possibile dei processi deliberativi è infatti che le preferenze dei partecipanti si ridefiniscano nell'interazione, mutando anche sensibilmente rispetto alla definizione iniziale. Le potenzialità di questi processi di generare apprendimento come

---

<sup>4</sup> Ancora oggi ne abbiamo traccia: si pensi alla Magnifica Comunità di Fiemme, di Folgaria, e altre entità la cui origine è antichissima. L'abitudine a discutere assieme per trovare soluzioni condivise a problemi comuni si ritrova nelle pratiche cooperative come un elemento incorporato alla cultura decisionale del singolo e del gruppo.

<sup>5</sup> L'importanza del dialogo sta nel confronto tra le parti attraverso la discussione sostenuta dall'argomentazione razionale del proprio punto di vista – che significa non limitarsi ad asserire, ad affermare la propria opinione, ma render conto pubblicamente delle proprie motivazioni – in questo senso in una situazione di eguaglianza e di libertà delle opinioni di tutti.

“aggiustamento reciproco delle parti” e di accrescere la consapevolezza dei partecipanti, rispetto a poste in gioco, posizioni divergenti, risorse disponibili, costituiscono un valore aggiunto nella costruzione delle politiche pubbliche, in particolare ai fini del *policy change*.

“I sostenitori della democrazia deliberativa non solo ritengono che le preferenze nascano socialmente, ma che siano socialmente modificabili e che il mezzo democraticamente più appropriato per farlo sia il pubblico dibattito, finalizzato a ottenere consenso (Mastropaolo, 2001, 1626).

Tocqueville (1835) mette bene in evidenza il fatto che la democrazia deliberativa non è tanto connessa allo svolgimento o al risultato di un singolo processo deliberativo, ma alla compresenza in uno stesso sistema politico, di procedure deliberative che funzionano in vari ambiti e a più livelli, consentendo a “governanti” e “governati” di sperimentare la democrazia in alcuni sue dimensioni vitali, quali sono ad esempio la componente dialogica della discussione collettiva, ma anche, l’esperienza del “pubblico” come processo interattivo e sociale (Crosta, 2007).<sup>6</sup>

Un fattore di criticità emergente in Trentino appare invece la perdita di qualità deliberativa nelle Assemblee elettive dei Comuni e nei rapporti tra Consigli e Giunte. In un cospicuo numero di piccoli Comuni non c’è l’opposizione (e l’opposizione è vitale per la dialettica politica, per il pluralismo e per l’esercizio delle funzioni di controllo, di stimolo alla maggioranza); in altri gli stessi Consiglieri di maggioranza sono alle prese, da un lato, con lo svuotamento progressivo della funzione dei Consigli e dall’altro, con la crescita della rilevanza, nei processi di decisione, del ruolo delle Giunte e in particolare dei sindaci (d’altra parte, l’aumento del potere degli esecutivi ha portato in molti casi al miglioramento dell’efficacia dell’azione amministrativa). L’impoverimento del confronto politico e della qualità dei processi deliberativi e partecipativi nei corpi rappresentativi è un problema per la vita democratica della comunità e costituisce, in prospettiva, un aspetto sul quale bisognerebbe intervenire.

Concludiamo sul modello rappresentativo-deliberativo (del quale, nel corso del report, saranno approfonditi esempi riferiti ad esperienze contestuali) osservando che la discussione pubblica e tra i gruppi ha un’importanza fondamentale nell’idea di democrazia. Il successo di una democrazia dipende anche dall’insieme dei processi interattivi attraverso cui si caratterizza il suo funzionamento.

“La democrazia deve assegnare un posto di primaria importanza alla garanzia di un dibattito pubblico libero e di interazioni deliberative nel pensiero e nella pratica politica, non semplicemente attraverso e in vista di elezioni [...] le elezioni sono solo un modo – benché sicuramente uno dei più importanti – per dare un’efficacia concreta ai dibattiti pubblici [...] il significato e il valore delle elezioni dipendono in modo sostanziale dalla possibilità di una discussione pubblica aperta [...] l’elaborazione delle decisioni attraverso la discussione può aumentare la conoscenza di una società e delle priorità individuali, e queste priorità possono essere condizionate da una deliberazione pubblica” (Sen, 2004, 8-10).

## **1.2 Le soluzioni di governance**

L’indagine ha messo in evidenza l’attivazione di forme e processi di governance il cui intento è di densificare le relazioni tra attori della cooperazione economica e sociale, enti locali, università, centri di ricerca e formazione, associazioni. Abbiamo anticipato come configurazioni interessanti di governance siano in Trentino esito di innesti di elementi di

---

<sup>6</sup> “È interagendo tra loro, che dei soggetti sociali costruiscono pubblico e si fanno attori di pubblico (in questo senso, attori pubblici: se e perché costruiscono pubblico, e non perché venga attribuito loro, stabilmente, questo ruolo)” (Crosta, 2007, 48).



concertazione orizzontale nel modello cooperativo, ampiamente consolidato nelle sfere economica e sociale.

La domanda di governance in Trentino risponde infatti all'esigenza di rimuovere la separatezza dei settori di azione locale, singolarmente assai sviluppati e organizzati, con particolare attenzione a non perdere il valore aggiunto sia dell'eterogeneità e della diversificazione delle attività, sia dell'autonomia dei soggetti di azione.

In altri termini, l'esigenza di introdurre una guida o un principio di coordinamento, per risultare funzionale, deve fare leva sulla stessa disponibilità di risorse locali e sulla mobilitazione di energie individuali e collettive.

Lo scopo è dunque quello di favorire lo sviluppo di legami orizzontali e di integrazione, in un contesto dove è prevalente la comunicazione in senso verticale, tra soggetti appartenenti ad uno stesso settore, sia dell'amministrazione pubblica sia della realtà cooperativa, associativa. La sfida è contrastare la tendenza alla compartimentalizzazione dell'azione pubblica e dei privati, che privilegia lo sviluppo di azioni di tipo collaborativo soltanto tra membri e soggetti di uno stesso settore.

“Una peculiarità che mi ha colpito del Trentino è il fatto che non esista una dimensione della concertazione a livello orizzontale. Hai un sistema della rappresentanza che è tutto legato ad una concertazione di tipo verticale: gli industriali trattano con la Provincia e con il loro Assessore, gli artigiani trattano con la Provincia e il loro Assessore, così la cooperazione, gli agricoltori. Non è che gli industriali parlino con gli artigiani, o gli agricoltori...È tutta una dimensione di grande comunicazione tra istituzioni e società, che da altre parti nemmeno ci immaginiamo, ma verticale: quello che manca è la comunicazione tra sindaco, e sindaco vicino, o tra il sindaco e il rappresentante delegato degli artigiani, o il rappresentante delle casse rurali, che stanno vicini” (Intervistato 2).

Iniziative come quelle di TxT (Trentini per il Trentino) o degli Stati Generali di Rovereto, promosse rispettivamente dall'Amministrazione Provinciale in occasione della costruzione del Piano di Sviluppo Provinciale, e dall'Amministrazione Comunale di Rovereto, sono andate in quella direzione, pur conseguendo esiti non sempre del tutto soddisfacenti, per ragioni che spiegheremo. Mentre, esempi di successo possono essere considerati: la realizzazione dei percorsi di certificazione del legno (costruzione della filiera; conseguimento del marchio); la costituzione del distretto del legno e l'interazione strutturata tra questo e il sistema del distretto solidale, nel quadro del Piano per la realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare della Provincia, la formazione del distretto della famiglia, sperimentato in alcuni ambiti comunali del Trentino.

In tutte queste esperienze è stata l'Amministrazione Provinciale, soprattutto per l'azione di alcuni Assessorati, a dare l'impulso alla costruzione di nuove reti, tra i molti soggetti chiamati a collaborare (imprese, cooperative, amministrazioni comunali, enti di ricerca, etc.), o a puntare alla densificazione delle relazioni esistenti di natura orizzontale, avvalendosi dell'aiuto di competenze esperte esterne (come, ad esempio, professionisti dello sviluppo locale partecipato che avevano vissuto l'esperienza dei patti territoriali a livello nazionale (al CNEL) o dell'ASTER (con Bonomi). Questo a testimoniare che in Trentino in molti versanti l'innovazione riesce come percorso dall'alto, contrariamente a quanto generalmente le esperienze che sono state fatte altrove dimostrino. In qualche caso, a favorire legami orizzontali sono stati tuttavia organizzazioni che operano nel settore dei servizi sociali e dell'economia solidale, impegnate in un tentativo di rivedere le forme tradizionali di erogazione dei servizi pubblici e di produzione di beni economici.

In generale, possiamo guardare a queste pratiche di governance da due angolature possibili, a seconda *dell'intenzionalità di governo* che noi riconosciamo alle azioni che abbiamo in osservazione.

In entrambe le interpretazioni si riconosce che i processi a carattere concertativo-negoziabile sono ricchi di pratiche cooperative. Ma, un'interpretazione intende con

cooperazione l'interazione coordinata a uno scopo, e a partire da questo presupposto la cooperazione interessa molto gli obiettivi di governance (come risposta alla "fragmented society"; ai networks che "don't connect"). Il grado, l'intensità, la qualità della cooperazione in un processo di governance saranno indici di buona partecipazione; ma, non è detto che le azioni cooperative siano partecipative in sé (Pellizzoni, 2005).

L'altra interpretazione assume che la *governance* sia un "effetto di governo", ovvero, un sottoprodotto dell'azione e della convergenza di molti e diversi attori. Nei termini di Kooiman:

"la governance può essere vista come un modello di azione o una struttura che emerge in un dato sistema socio-politico come risultato "comune" o esito dell'interazione tra i tentativi di intervento di tutti gli attori coinvolti. Questo modello non può essere ricondotto a un unico attore o a un gruppo di attori in particolare. (...) Le interazioni ... sono basate sul riconoscimento delle (inter) dipendenze" (Kooiman, 1993, 258).

Gli esempi che abbiamo analizzato in Trentino (il distretto del legno, il distretto della famiglia, etc., che approfondiremo in un'apposita sezione), nel giudizio degli attori locali intervistati, sembrano vivere una transizione dalla prima modalità (che esprime la domanda di un'azione integratrice diretta, recepita e soddisfatta dall'Ente Provincia) alla seconda (che esprime la governance come l'esito di un sistema complesso di interazioni, dove la Provincia è uno degli attori del gioco, che interpreta in forma "debole", per quanto efficace, la domanda di integrazione di cui dovrebbe farsi carico, quale attore in grado di maturare una visione sovra-comunale e capace di trattare le varie istanze, di parte).

In questa direzione vanno alcune recenti iniziative di sviluppo locale, dal carattere abbastanza sperimentale (nell'ambito dell'implementazione del DocUP), che stanno cercando di operare la concertazione degli interessi nei Comuni, nelle valli, muovendosi senza un'offerta istituzionale predeterminata, da parte dell'Ente Provincia, in termini di risorse finanziarie: "gli attori non si muovono con l'obiettivo di andare a prendersi il tesoretto a disposizione". Queste iniziative sono mirate a mettere in moto progettualità di tipo immateriale e a costruire "reti lunghe" di territorio

### **1.3 Esperienze locali di partecipazione**

Abbiamo chiarito come tra gli scopi di quest'indagine non vi fosse esplorare i processi partecipativi promossi dai Comuni per il coinvolgimento della cittadinanza in iniziative dell'Amministrazione Comunale, strutturati con l'ausilio di strumenti e tecniche di intervento appositamente predisposte. I processi partecipativi che abbiamo osservato sono, abbiamo detto, riferiti alla sfera dei rapporti interistituzionali e delle relazioni tra istituzioni e corpi associativi, alle forme di autoorganizzazione della cittadinanza (la partecipazione dei cittadini tra di loro, nelle realtà associative, cooperative) e agli attivismi per così dire embrionali, di piccoli gruppi che dal basso e attivando proprie risorse cognitive, comunicative, relazionali hanno provato a costruire frammenti di sfera pubblica, mettendo in evidenza problemi e socializzando soluzioni, mostrando modalità alternative di produzione dei beni pubblici.

In generale, attraverso le interviste è emerso come la sperimentazione di processi partecipativi, in specie a livello dei piccoli comuni ed entro programmi ad hoc, debba fare i conti con resistenze culturali locali e abitudini stratificatesi nel tempo, nonché con deficit di risorse. Per capire la partecipazione in Trentino è necessario interrogarsi sulla strutture sociali e politiche del potere. È un problema che poniamo: questo lavoro è piuttosto una traccia di ricerca, e in alcun modo in questa fase possiamo affrettarci in interpretazioni troppo conclusive. La trama fitta delle relazioni interpersonali e dei rapporti informali tra istituzioni (il cui effetto è un capillare controllo sociale, favorito dalle dimensioni stesse dei

comuni) è un aspetto della comunità che prevale, nell'affermazione di relazioni di prossimità e contiguità che invadono lo spazio della sfera pubblica. Un'occhiata alle carriere delle classi dirigenti mostra i legami quasi naturali e le interdipendenze inevitabili tra ambiti della pubblica amministrazione e della politica, dell'associazionismo, della cooperazione. In presenza di poste in gioco rilevanti (così, su progetti di sviluppo locale e scelte controverse, ad esempio, nell'ambito del turismo) il groviglio di interessi di categoria, le relazioni di complicità, l'espansione della sfera politica costituiscono fattori di criticità per la qualità della democrazia. In alcune situazioni si sono avuti esiti di alta conflittualità. In alcuni altri casi sono stati disponibili soluzioni e risorse locali per la gestione o risoluzione trasparente e regolata dei conflitti (come, ad esempio, nel caso del Comitato dei giovani di Falcade o della pulitura del ghiacciaio della Marmolada, etc.); in altri ancora, ci si è trovati faccia a faccia con una sostanziale opacità delle scelte future (è questo il caso di alcuni impianti sciistici, o della realizzazione controversa di nuovi percorsi stradali).

Una sensazione è che, con ritardo e con minore interesse che altrove, in Trentino sia iniziata negli ultimi anni la sperimentazione di percorsi di animazione delle comunità locali, nella forma specifica di processi partecipativi promossi dalle amministrazioni pubbliche, su obiettivi predefiniti e con l'ausilio di tecniche e tecnologie ad hoc disegnate e di professionalità esperte (su questo punto, rimandiamo al rapporto di ricerca elaborato da Bobbio-Pomatto). La cosa è tanto più evidente nel caso di iniziative a carattere partecipato (come alcune relative alla costruzione e alla valutazione partecipata dei servizi sociali) promosse dall'Amministrazione Provinciale, per le quali è stato essenziale il coinvolgimento dei Comuni, che hanno messo in luce il gap esistente tra amministrazione provinciale e comunali, in termini soprattutto culturali, e di sensibilità e preparazione della classe politica rispetto a simili percorsi partecipativi. Sotto questo profilo, per intenderci, il Trentino è un territorio "a geometria variabile": ci sono cioè palesi differenze tra Comuni, tra valli. Rispetto ai Comuni (di piccole dimensioni) di altri territori, quelli Trentini risultano in ritardo anche sulle iniziative di gestione congiunta dei servizi, di cooperazione intercomunale e fanno molta fatica a capitalizzare le esperienze concertative, di partenariato pubblico-privato che abbiano sperimentate entro programmi di politica pubblica di natura contrattuale (è il caso, in alcune zone, dei patti territoriali, la cui esperienza e apprendimenti non sembrano facilmente transitare alle istituende comunità di valle). Questo è in parte anche un effetto della politica distributiva realizzata per decenni dalla Provincia, di cui i Comuni hanno ampiamente beneficiato:

"Il meccanismo di sviluppo locale tipico per trent'anni è stato fortemente eterodiretto dal centro rispetto alla periferia, con una presenza in tutti i gangli, pubblici e privati, delle strutture centrali dell'Amministrazione Provinciale, che ha prodotto nel corso del tempo una progressiva deresponsabilizzazione e comunque un cambiamento di prospettiva da parte degli enti, dei soggetti locali che hanno demandato, delegato, hanno cambiato il loro atteggiamento nei confronti della Provincia diventando molto spesso più dei postulanti che non dei partner" (Intervistato 14).

Alla relativa bassa attrazione verso percorsi di progettazione partecipata istituzionalmente e tecnicamente strutturati ha forse concorso anche la frequenza e l'abbondanza delle forme associative e cooperative che coinvolgono in molteplici attività e con regolarità la maggior parte dei cittadini Trentini. La società civile è "organizzatissima" in proprie forme e se deve collaborare con il sistema politico-amministrativo lo fa seguendo i canali della rappresentanza di associazioni e cooperative, di cui abbiamo detto ai precedenti paragrafi (1.1; 1.2); oppure, lo fa in modo informale, facendo leva sui rapporti di vicinanza alla politica (propri o impropri che siano, di gruppo o individuali). Forse dobbiamo capire in questo senso la preoccupazione espressa da parte di molti dei nostri interlocutori che "in

Trentino c'è poca partecipazione"; affermazione che, senza queste premesse, potrebbe apparire piuttosto paradossale. La partecipazione è incanalata nei vari imbuto e circuiti della rappresentanza (per quanto abbiamo riconosciuto a quest'ultima una diversificazione delle forme e una costruzione che è sociale, e non solo riferita al sistema politico). Si osserva, inoltre, una palese difficoltà ad operare il trasferimento di pratiche di partecipazione, di condivisione da un contesto di esperienza ad un altro e, in generale, una scarsa propensione all'apprendimento in tal senso.

“Bisogna crederci al processo partecipativo, bisogna lanciarlo ma non è il problema di incanalare dissensi dentro iniziative istituzionalizzate. Il problema è risvegliare il processo partecipativo vero. Se parli con i rappresentanti del sociale oggi, sembra che ci sono solo loro, e invece sono tutti presi dal particolare, sono enfasi del particolarismo” (Intervistato 1)

“I tavoli di partecipazione, di concertazione sono sempre mediati dalla politica o dal fatto che la Provincia tende a monopolizzare tutto e non ci sono a mio avviso al momento dei tavoli in cui si discute in maniera sensata e coordinata di modelli di sviluppo”. (Intervistato 6)

“Dal punto di vista della partecipazione, non ho mai visto in Trentino processi partecipativi. Le esperienze che ho fatto, belle o brutte che siano state, le ho fatte fuori. Non c'è questa cultura. Forse, questo è anche dettato da una sorta di condivisione di certi comportamenti collettivi, stratificati. Ovvero, la partecipazione a singoli progetti c'è stata, in alcuni casi, come percorsi organizzati. Ma che ci fosse qualcosa prima dei progetti, questo non mi risulta” (Intervistato 8).

Dunque, l'elevata componente di democrazia associativa non sembrerebbe contribuire a colmare e a risolvere il deficit di democrazia partecipativa. “I numeri non tornano”: a fronte di elevati tassi di associazionismo, di attitudine cooperativa, riscontriamo scarsa partecipazione (anche come “domanda”) dei cittadini e dei gruppi, delle associazioni a problemi rilevanti per il presente e il futuro delle stesse comunità trentine. Emergono problematicamente gli esiti di professionalizzazione e di specializzazione delle reti associative e della cooperazione; attivi e appagati su un fronte, i cittadini tendono ad essere pigri su un altro, o addirittura a sostenere comportamenti e interessi opposti. Chiedersi che cosa è “cittadinanza attiva” in Trentino è paradossalmente problematico.

Una prospettiva critica rispetto alla democrazia associativa come “garanzia” di maggiore qualità democratica di un sistema è ben espressa da Bang (2005), che introduce la nozione dell'*everyday maker*. L'*everyday maker* non partecipa a una qualche iniziativa proposta da qualcuno, ma “fa”, nella vita quotidiana, si attiva variamente, e mobilitando le proprie risorse può contribuire alla produzione dei beni comuni a livello sottoprodotto delle sue azioni, con vantaggi anche per la comunità più ampia. In altri termini, si tende non soltanto a smitizzare la “bontà assoluta” delle organizzazioni della società civile ma a contestare l'instaurarsi di meccanismi di collaborazione stabili tra reti della “cittadinanza attiva” e pubbliche amministrazioni, che possono sortire l'effetto di formare canali preferenziali e favoriti, di reti di scambio, con nuove lobby di privilegiati e con fenomeni di esclusione dei cittadini ordinari.

A tal proposito abbiamo trovato in Trentino esempi di gruppi (in genere, di giovani) che si impegnano e attivano nuove pratiche di aggregazione e di coinvolgimento come percorsi auto-organizzati, dal basso. Tali forme di azione sono inquadrabili secondo i presupposti dell'*everyday maker* di Bang, ovvero, si sottraggono ai circuiti consolidati e convenzionali della collaborazione tra “società civile” e “istituzioni”, provando a non cadere nella rete precondizionata e preconstituita dei poteri locali (dai sovvenzionamenti della Provincia, capillari in ogni ambito di attività, al modo di fare cooperativa della Federazione delle cooperative o di molte organizzazioni della cooperazione sociale, etc.). O, quantomeno, assumendo distanza critica e proponendo alternative, come nel caso delle iniziative di “massa critica” (per una mobilità democratica, a Trento e a Rovereto), di organizzazione di

eventi culturali nella forma della festa eco-sostenibile (simbolicamente, in un piccolissimo Comune dove vengono fatte confluire 9.000 persone), o dell'economia solidale, che verranno descritte in conclusione del report. Il fatto che queste iniziative abbiano avuto il carattere più dell'evento (e della preparazione dell'evento) non deve tradire: non soltanto perché hanno stabilito corsi di azione che negli ultimi anni hanno teso a ripetersi, con grosso successo in termini di partecipazione e di mobilitazione, ma anche perché hanno avuto ricadute concrete ai fini del riorientamento di alcune politiche pubbliche (come nel caso, ad esempio, delle decisioni relative al piano della mobilità a Rovereto, ridefinite a seguito dell'iniziativa di "massa critica"), lanciando messaggi potenti alla "politica" quanto al mondo della cooperazione e dell'associazionismo.

#### **1.4 I valori dell'autonomia**

Per quanto detto fin qui, territorio e comunità appaiono due valori-cardine dell'organizzazione politica e sociale del Trentino, che si giocano intorno all'esperienza dell'autonomia e della capacità di fare sistema. *Autonomia* è condizione di autodeterminazione, di autogoverno e di responsabilità; *fare sistema*, di associazione, di sviluppo delle relazioni.

Quella del Trentino appare come una comunità fortemente territorializzata, dove l'autonomia conosce varie declinazioni: dall'auto-organizzazione sociale, di cui l'associazionismo può essere un'espressione, alle condizioni di autonomia finanziaria e di capacità di gestione ed amministrazione – la provincia a statuto speciale ne è un buon esempio –, al legame identitario con i luoghi, alla vita di montagna che è storicamente cultura dell'autonomia e della cooperazione (le pratiche dei *commons*), di necessità della vita associata; alla cooperazione internazionale, che è lo sviluppo di relazioni di solidarietà e di scambio con altri territori, basate su principi di reciprocità; alla formazione di soggetti politici dell'autonomia, territorialmente connotati, che sono stati in alcune fasi anomalie positive, anticipatrici sul piano nazionale. Allo stesso tempo però, la Provincia rispetto alla grande disponibilità di risorse di bilancio di cui dispone si trova alle prese con alcune conseguenze indesiderate della spesa pubblica che attua, quali, la dipendenza di alcuni settori dal sostegno pubblico e la tendenza alla stasi, anche di componenti dell'imprenditorialità e della progettualità territoriale.

C'è consenso, tra gli intervistati, nell'osservare criticamente la capillarità delle sovvenzioni, in tutti gli ambiti di attività, e gli intrecci conseguenti del consenso politico-elettorale, che imbrigliano e ingabbiano secondo meccanismi che non è facile schiodare, quando si tentino percorsi alternativi e innovativi. L'identità territoriale e il senso di appartenenza hanno effetti non irrilevanti di controllo sociale, in specie nelle valli, e i rapporti di prossimità in ogni ambito di azione si fanno così stretti da mettere in crisi "il carattere pubblico" delle "decisioni pubbliche" (con derive privatistiche).

Allo stesso tempo, la comunità territorializzata sconta i mutamenti della globalizzazione, per cui è a volte miticamente idealizzata e reinventata, e in perdita di credibilità (uno può vedere il Trentino come un insieme di tanti piccoli comuni o come un'area estesa di urbanizzazione e di circolazione; le montagne sono "urbanizzate" con attrezzature per l'industria del turismo etc.).

E' proprio la trasformazione e la crisi della montagna una delle questi più scottanti, fonte di conflitti, perché mette in luce le difficoltà dell'amministrazione di quello che, sul piano

simbolico, è il più grande dei beni comuni del Trentino, che comunica il valore dell'autonomia come esperienza di autogoverno:

“Noi siamo percepiti dai Veneti soprattutto come dei privilegiati. Io rispondo che l'autonomia va bene per tutte le Alpi, questo è un patrimonio di democrazia e di efficacia del governo, che è straordinario. Solo che per dare fiducia e rilanciare questa storia, non lo puoi fare in termini di contributi e di consenso, è questo il limite. O ci prendiamo la libertà per analizzare, per costruire scenari di sviluppo futuribile sulla base di valori alpini di autogoverno oppure è chiaro che prima o poi perdiamo” (Intervistato 1).

Il modello cooperativo, a sua volta, è occasione di esperienze di associazione, di collaborazione diversificate e a volte ambivalenti. Alcune di queste realtà più che espressioni del territorio sono agenti di deterritorializzazione e di globalizzazione (tratteremo questo punto nella specifica parte ad esso dedicata):

“Melinda, Cavit, etc. sono associazioni che sono delle industrie e potrebbero stare in qualsiasi parte del mondo a fare qualsiasi cosa: per molti versi sono fuori suolo (...) Il corpo decisionale è in mano alla cooperazione di secondo grado, ai grossi consorzi. Questi sono un bluff, dal punto di vista della partecipazione, non sono in mano ai cooperatori” (Intervistato 1).

Infine, è dei nostri giorni la proclamazione di una nuova fase di transizione delle formazioni partitiche del centro-sinistra, quasi una ‘normalizzazione’ e riallineamento con il modello nazionale (il riferimento è all’anticipazione dell’assorbimento della Margherita e alla nascita del PD trentino, nella necessità di trovare nuove forme e connotazioni del ‘radicamento territoriale’, dato l’incalzare del fenomeno-lega).

Ai fini della valutazione della qualità della democrazia, approfondire analiticamente e empiricamente la dimensione dell'autonomia, nelle sue varie articolazioni, appare pertanto indispensabile.

### **1.5 Profilo degli intervistati**

La maggior parte degli intervistati ha svolto nel passato attività politica-amministrativa, rivestendo cariche a livello comunale o provinciale (come: consigliere o assessore comunale; sindaco; consigliere o assessore provinciale; dirigente; difensore civico) o ha incarichi in essere di questo tipo. Pochi si esprimono esclusivamente in quanto tecnici, esperti in un settore di politica pubblica (politiche sociali, ambientali; cooperazione internazionale). Alcuni sono stati/sono parte di associazioni impegnate nel campo ambientale, della solidarietà internazionale, della cooperazione allo sviluppo o in organizzazioni che operano in campo economico nella forma di cooperative. Complessivamente si tratta di interlocutori qualificati, che intervengono con ruoli importanti o che ottengono “ascolto” nei percorsi di decisione e costruzione delle politiche pubbliche nel contesto trentino.

Quello che accomuna tutti gli intervistati è l'aver avuto varie esperienze dirette di partecipazione, entro reti associative, del volontariato, o in processi partecipativi promossi da enti locali. Nei diversi percorsi di attività hanno conosciuto varie soluzioni formalizzate della rappresentanza territoriale (ad esempio, nel contesto della Federazione delle Cooperative, o di Enti Parco, o di realtà associative che sono espressione di più soggetti – come il Forum per la Pace, Cipra), oltre che della rappresentanza politica (che discutono dal punto di vista del rappresentante eletto; del cittadino).

## 2. Il mondo della cooperazione, tra eccellenze e contraddizioni

### 2.1. I presupposti culturali e i caratteri costitutivi del modello cooperativo per lo sviluppo locale.

Le interviste confermano l'esistenza di rappresentazioni potenti, anche sul piano comunicativo e simbolico, delle reti associative e della cooperazione Trentina, in tutti i settori (economico, sociale, solidarietà internazionale). L'abitudine cooperativa appare come un fatto culturale e un tratto antropologico del Trentino. La riproduzione del modello, definito come "un modo per individuare soluzioni ai problemi sedendosi assieme attorno ad un tavolo" (Intervistato 5), è conseguente anche al successo del suo funzionamento.

Il modello cooperativo trentino è il risultato di una costruzione politica e sociale complessa, realizzatasi nell'arco di circa un secolo, tra la seconda metà dell'800 e la prima metà del '900. Si tratta della commistione che si realizza tra risorse e pratiche locali di cooperazione, di mutuo soccorso, modalità di autogestione, e formule organizzative e di amministrazione apprese da altri contesti di esperienza, introdotte ad opera delle élite dell'epoca, come tentativo di innovazione dall'alto.

La sfera economica e del "mercato" in Trentino, legata all'esperienza della cooperazione, si definisce storicamente come una forma di regolazione che è strettamente intrecciata ai caratteri dell'organizzazione sociale e politica. I condizionamenti di tipo ambientale hanno contato (così, ad esempio, le vaste superfici a bosco, montane), ma allo stesso tempo hanno costituito dei vincoli che l'intelligenza sociale e delle istituzioni ha trasformato in risorse collettive, ad alto valore simbolico.

Le tensioni solidaristiche, la propensione ad uno spirito comunitario e collaborativo si sono costruite dunque come valori socialmente condivisi nel corso del tempo e funzionalmente ad esigenze a carattere pratico – quali, la necessità di fronteggiare le difficoltà, comuni, della vita di montagna, trovando soluzioni di tipo collettivo. Solo successivamente sono state codificate come elementi caratterizzanti la cultura imprenditoriale locale, attenta a coniugare le esigenze di crescita economica e di produttività, di competitività con quelle di sostenibilità sociale. Gli abitanti del Trentino hanno realizzato uno stile di vita proprio, che riconosce quale valore essenziale il benessere della comunità. Nell'interpretazione che segue, la definizione di pratiche cooperative avviene anche attraverso pratiche discorsive, che coinvolgono attivamente tutti i membri della comunità:

"Non credo che si possa dire che la solidarietà sia innata nei Trentini, lo si dice ma io non ci credo molto; credo si possa invece parlare di abitudine antica a dovere risolvere insieme i problemi di tutti, discutendo assieme. In comunità come queste, dove la vita di montagna era durissima, c'era ad esempio la necessità che le proprietà al di sopra di una certa quota fossero collettive, perché soltanto a queste condizioni si riusciva a sopravvivere, a portare giù il bestiame; i boschi dovevano essere di tutti, in quanto solo così si riusciva a decidere come si dovevano tagliare gli alberi, a chi bisognava dare la legna, per quale scopo, etc. L'abitudine a discutere assieme e a risolvere i problemi assieme, per ragioni di sopravvivenza, la si ritrova anche altrove, ad esempio nelle comunità andine dell'America latina, dove discutono assieme su come coltivare; coltivano verticalmente perché le gelate colpiscono tutti nello stesso modo..." (Intervistato 4).

In particolare, l'identità e la prossimità con il mondo austriaco, l'impegno cattolico e la piccola proprietà terriera contadina possono essere individuati tra i fattori alla base dello sviluppo del movimento cooperativo trentino, la cui storia si intreccia con i principali avvenimenti del Novecento.

Inizialmente, ci è stato spiegato, un ruolo importante venne svolto dal Consiglio Provinciale dell'Agricoltura, che trasferì in Trentino la pratica cooperativistica del *Raifeisen* (dal nome del fondatore), ovvero del funzionamento delle casse rurali tedesche, molto

diffusa nella seconda metà dell'Ottocento in Austria. L'organizzazione delle casse rurali, secondo questo modello, poggiava sulla disponibilità di piccola proprietà terriera da parte di un numero elevato di contadini, sulla base del ragionamento seguente: i beni dei contadini (come la casa, la piccola proprietà terriera), singolarmente di poco valore, se messi assieme in forme di associazione costituivano un capitale in comune non irrilevante, che consentiva l'acquisto del denaro dalle banche e investimenti a vantaggio collettivo, o le concessioni di microcredito, altrimenti irrealizzabili. La costituzione di una sorta di "capitale di impresa" è stato un forte collante, che ha sedimentato legami fiduciari e di appartenenza, duraturi nel tempo:

"Le casse rurali sono nate tutte a responsabilità illimitata e questa è una caratteristica esclusiva del movimento cooperativo trentino: poteva succedere che i soci perdessero tutto e infatti alcuni hanno perso tutto, quando è andata male, e alcune cooperative e casse rurali sono naufragate. Ma, dagli studi storici che abbiamo fatto si è visto che, anche quando i soci avevano perso tutto, dopo pochi anni hanno ricominciato". (Intervistato 4).

La consistente presenza nel Consiglio di membri della Chiesa, istruiti e illuminati<sup>7</sup>, portò inoltre negli ultimi decenni del XIX secolo ad un'iniziativa a carattere educativo, rivolta ai contadini, consistente nell'istituzione delle cosiddette scuole itineranti: serie di lezioni serali sui requisiti e i criteri essenziali per condurre piccole imprese contadine, che ebbero notevole successo tra gli abitanti delle valli. Le scuole furono un valido veicolo per la circolazione delle idee cooperative: l'organizzazione in forme strutturate di associazione veniva indicata come uno strumento importante per innescare processi di sviluppo economico in territori colpiti dalla povertà, vincolati da pesanti condizionamenti geografici e ambientali. Il ruolo della Chiesa divenne ancor più rilevante con l'impegno singolare di Don Lorenzo Guetti, che si fece interprete di una grande apertura del movimento, in una fase in cui il pensiero socialista avanzava, tuttavia in contrasto con le posizioni conservatrici prevalenti negli ambienti ecclesiastici del tempo:

"Don Lorenzo Guetti, che riconosciamo come padre fondatore, fu una bestia strana in quel mondo – se oggi fosse vivo l'avremmo definito un prete del dissenso e comunque scomodo dentro la gerarchia ecclesiastica, tant'è che era cappellano e rimase tale fino alla morte, fece zero carriera. Non era visto bene perché intuì e fondò la cooperazione come uno strumento per tutti gli uomini di buona volontà – queste sono le sue parole, si rivolgeva a tutti. Fondò le prime cooperative alla fine dell'800 e la Federazione con questo spirito (...) fu uno scontro furibondo tra la corrente dei "neutri", di cui faceva parte anche Don Guetti, e la corrente dei "confessionali", che prevalse da subito. Al primo congresso della Federazione trentina della Cooperazione Guetti venne messo in minoranza, e morì dopo pochi mesi (...) La nascita del movimento cooperativo trentino avvenne dunque con un determinato spirito di comunità, ma immediatamente venne confessionalizzato, e penso che si possano datare al 1955 i primi passi per l'uscita da questa fortissima tendenza alla confessionalizzazione" (Intervistato 4).

Con l'avvento del fascismo il movimento cooperativo fu commissariato e, così, colpito duramente nei caratteri fondamentali di autogestione e di autocontrollo che lo contraddistinguevano e che erano stati sanciti anni, ai primi anni del Novecento, da una legge austriaca.

Dopo la guerra il movimento cooperativo, si ancorò ai Popolari e alla cultura cattolica e democristiana, che trovò piena rappresentanza nell'Ente Regione prima e, tempo dopo, nell'Ente Provincia. Tutti gli uomini della DC erano inizialmente dei operatori: il legame tra la DC, che era il principale partito politico, e il movimento cooperativo diventò con gli

---

<sup>7</sup> È ancora una volta un fattore di contesto ad essere determinante: il clero trentino era diverso da quello formatosi, in Italia, nei seminari: nell'impero austroungarico, infatti, i seminari erano caratterizzati dalla presenza di elementi di laicità, assieme con i valori della tradizione ecclesiastica. In particolare, nella formazione del clero attenzione specifica era dedicata alle questioni sociali. Si trattava dunque di un clero concretamente impegnato nella risoluzione dei problemi sociali, soprattutto delle classi più deboli.



anni sempre più saldo. La DC aprì ad un processo di graduale deconfessionalizzazione del movimento; tuttavia, continuarono a persistere i rapporti tra quest'ultimo e la chiesa più conservatrice.

Tra la metà degli anni '60 e la fine degli anni '70 il Trentino conobbe, come altre regioni in Italia che erano state terra di emigrazione, una fase di industrializzazione secondo una linea politica decisa a livello nazionale, atta a favorire il più possibile il rientro di coloro i quali nei decenni precedenti avevano dovuto abbandonare i propri luoghi di origine. Fu ancora la DC la fondamentale artefice di questa strategia. Molte delle fabbriche che erano state localizzate da gruppi industriali esterni tuttavia fallirono (tra la metà degli anni '70 e i primi anni '80), producendo una grossa crisi interna e un grande numero di disoccupati. In quegli anni l'economia Trentina venne reinventata operando la riconversione dell'agricoltura verso produzioni di alta qualità e agevolando la formazione di grosse cooperative. La Provincia diventò, dal '72 e per decenni successivi, il perno dell'equilibrio tra i operatori, la DC, la Chiesa, garantendo il sostegno del movimento con fondi pubblici e leggi particolari, in particolare con leggi speciali per l'agricoltura e la cooperazione.

Un esito problematico dell'intervento pubblico provinciale è stato l'innestarsi di un rapporto piuttosto ambivalente, e di dipendenza reciproca, tra politica e movimento cooperativo, in un sistema di scambio del consenso politico e di garanzie di vantaggi economici esclusivi per la categoria.

## **2.2 La cooperazione economica oggi**

Nell'ultimo decennio si è assistito ad una ridefinizione progressiva dei rapporti tra Ente Provincia e Federazione delle Cooperative, volta a garantire la pubblicità e rendicontabilità delle relazioni reciproche e a preservare le rispettive sfere di autonomia e di decisione, dell'organizzazione economica-produttiva e della politica. Nel 1998, inoltre, la Legge Unica sull'Economia della Provincia di Trento ha abolito le quote di contribuzione superiore, destinate al settore di produzione agricola (cioè, alla Federazione delle Cooperative), standardizzando i contributi per tutti i settori di attività economica, che sono dunque beneficiari del sostegno pubblico secondo eguali criteri.<sup>8</sup>

“Adesso facciamo incontri periodici, sono cambiate le cose, non è più come una volta, cerchiamo di discutere da istituzioni, non da amici che alzano il telefono, e costruire rapporti istituzionalizzati, per quanto le amicizie continuo” (Intervista 4).

Oggi la cooperazione riferita alla sfera economica-produttiva è una realtà veramente imponente: le cooperative di I livello – tra società cooperative di: consumo; lavoro, sociali, servizio ed abitazione; agricole; credito – sono complessivamente più di 500, con un fatturato intorno ai 2 miliardi di euro, circa 230.000 soci, e 12.000 dipendenti. Un movimento, dunque, che coinvolge moltissime persone (in media, ogni famiglia in Trentino conta almeno un socio cooperatore), se pure con intensità diverse.

---

<sup>8</sup> Da notare che il Trentino non ha beneficiato dei finanziamenti della PAC nella misura di altre Regioni italiane o dell'UE, in quanto l'agricoltura che viene praticata si basa su sistemi di piccole proprietà (la media è di 1,2 ha) e non su produzioni estensive (per quanto, come agricoltura di montagna, sia complessivamente abbastanza industrializzata). Ciò nonostante il settore ha continuato a godere di varie forme di sostegno, che pur essendo quelle destinate all'agricoltura secondo criteri adottati da molti Stati europei, in Trentino risultano cospicue per il fatto che, il 92% della produzione del settore avviene nella forma cooperativa; da cui risulta che la cooperazione è destinataria delle quote equivalenti di contributi pubblici all'agricoltura

Nel modello di organizzazione del processo decisionale della Federazione delle Cooperative, che è un soggetto economico a forte radicamento sociale, la cui Presidenza corrisponde praticamente alla seconda principale carica in Trentino, si possono distinguere modalità partecipative di diverso tipo, alcune tipicamente deliberative, altre proprie della rappresentanza. Ci sono, ad esempio, i comitati esecutivi, luoghi a partecipazione piuttosto ristretta, dove siede una parte del consiglio di amministrazione, e dove si realizza la dimensione gestionale più spiccata dell'organizzazione (si trattano temi tipo il personale, per fare un esempio). Nei comitati esecutivi c'è discussione e confronto, c'è frequentazione, il lavoro che viene svolto ha carattere collegiale, ma il buon funzionamento della formula rappresentativa (aspetti procedurali) è ritenuto egualmente importante: i rappresentanti devono prendere le decisioni responsabilmente, secondo quanto definito negli statuti. Non si usano molto le deleghe, altrove consegnate ad esempio ad un direttore generale, su ragioni di efficienza. C'è poi il consiglio di amministrazione, che ha 21 membri, a cui si aggiungono alcuni sindaci, attraverso i quali si vuole rendere più rappresentativa la compagine. L'organo che vota il consiglio di amministrazione è l'assemblea generale. Il percorso anche in questo caso è complesso: ci sono le assemblee dei singoli settori (consumo, agricoltura, credito etc.) – c'è quella provinciale e ci sono quelle territoriali. I candidati espressi all'interno delle assemblee di settore vanno a comporre l'assemblea generale.

Se l'assemblea sia in grado di avere informazioni corrette e sufficienti per esprimere le proprie valutazioni, e se e in che misura sia in grado di incidere nelle scelte della Federazione, sono questioni che i nostri interlocutori, intervistati, hanno lasciato aperte. Comprensibilmente, nelle singole cooperative e nei consorzi è facile che si sviluppi un maggiore senso di appartenenza e interazioni dirette tra membri; mentre, la Federazione è vista come "maggiormente distante, con diffidenza, come un'istituzione".

"Non sono tutte esperienze di democrazia deliberativa o diretta...io non sono un tecnico di queste cose, ma se immagino una distinzione tra democrazia rappresentativa, partecipativa, deliberativa ci piacerebbe tendere verso forme compiute di democrazia deliberativa seppure è vero che ci sono necessità oggettive anche di gestione di un sistema così articolato, complesso, che è un sistema imprenditoriale per cui ci vogliono a volte gestioni efficienti anche dal punto di vista della rapidità. A questo punto l'essenziale è che funzioni bene la formula rappresentativa: i rappresentanti in quelle occasioni prendono decisioni responsabilmente, secondo anche quanto definito negli statuti. Poi, ci sono informazioni che consentono a tutti di sentirsi dentro, di essere parte? Al consiglio di amministrazione che osserva gli atti compiuti dal comitato esecutivo delegati alla presidenza, e l'assemblea a sua volta è in grado di avere corretta informazione per valutare, per incidere? Questa cosa qui ha bisogno oggi di un ulteriore sforzo, ne siamo convinti. Da questo punto di vista abbiamo avviato recentemente un rapporto con l'università di Trento, con una convenzione tra la Federazione e l'Università. Uno dei temi di ricerca che è stato posto è proprio quello che riguarda i modelli di governance" (Intervistato 5).

"Nelle assemblee in generale parlano, discutono e alla fine votano, e sono anche intelligenti nelle scelte che li riguardano, i soci. Io sono poi d'accordo che la cooperazione dovrebbe interessarsi anche delle scelte e dei problemi del territorio, dello sviluppo locale. Nella cooperazione agricola, c'è consapevolezza che il movimento cooperativo ha difeso l'ambiente trentino negli ultimi cento anni e da questo punto di vista la risposta è anche credibile. Il problema allora è su due livelli. Uno di ordine culturale: la cultura di questi operatori non è diversa dalla cultura dell'albergatore, e altri, quando pensano alle necessità di sviluppo; e l'altro è il legame con la politica, strettissimo, ma non perché subiscono, non c'è un padrone che comanda e dei servi che subiscono, sono d'accordo piuttosto, su questo bisogna essere chiari. Qui c'è gente che è perfettamente d'accordo, sono organicamente e culturalmente d'accordo, sono democristiani, come dire." (Intervistato 4)

Un aspetto importante che viene segnalato da uno degli intervistati, che si muove quotidianamente nell'ambiente dell'economia internazionale, è l'esistenza di una domanda di trasferimento del modello di azione cooperativa del Trentino (*policy transfer*), espressa da parte di altri paesi del mondo, che vorrebbero sperimentare forme di economia locale

che valorizzino le risorse endogene e le reti territoriali, le relazioni sociali. Questa domanda appare per il momento insoddisfatta. Si pensi invece alla potenzialità in questo senso, con riferimento ad esempio al successo di una Regione come l'Emilia-Romagna, che ha nell'ultimo decennio investito moltissimo, a livello internazionale, nel trasferimento delle "buone pratiche" dello sviluppo locale e della concertazione, per cui vanta una lunga tradizione di successo, ricevendo notevoli benefici in termini di relazioni e reputazione.

"Dal mio punto di vista, una richiesta fortissima che viene da tutti i paesi che sono andati a visitare in questi anni, se conoscono il Trentino è o per l'esperienza cooperativa (ad esempio le casse rurali, che sono una grande esperienza e peculiarità nostra) o per il turismo, e ti chiedono "insegnateci, venite ed insegnateci, aiutateci ad esportare questo modello nel mondo". Pensa che cosa potrebbe essere nei Paesi dell'Est, quale potenzialità. Ecco, questo passaggio di internazionalizzazione del modello non siamo mai riusciti a farlo. Questo potrebbe essere una chiave di apertura dei mercati, ci sto provando da quando sono qui, non tanto nell'esportare ricchezza, per investimento o speculazione, ma come chiave di organizzazione e di lettura importante (...)" (Intervistato 6).

### **2.3 Esempi di interazione tra la sfera della cooperazione economica e le istituzioni del governo locale.**

Tra le realtà della cooperazione economica trentina e le istituzioni del governo locale ci sono stati negli ultimi anni collaborazioni a volte di natura conflittuale, a volte di ampia convergenza, su alcune importanti politiche pubbliche. Queste interazioni hanno messo in luce diversi modi di intendere la partecipazione, oltre che una differente percezione delle poste in gioco e un diverso universo valoriale di riferimento, ma anche la capacità di dialogare, di riconoscersi reciprocamente come interlocutori alla pari:

"Una relazione stretta tra la cooperazione e la pubblica amministrazione, tra governo provinciale e governo cooperativo c'è, ma non c'è collateralismo, oggettivamente se ci si trova a vedere le cose allo stesso modo, è come esito di percorsi che hanno assoluta indipendenza. Il fattore di sorveglianza che esercita la federazione è una sorta di funzione pubblica delegata per la quale la federazione si vede assegnate le risorse dal pubblico. Queste sono anche risorse vitali, in un certo senso, sono date per realizzare servizi importanti per la comunità" (Intervistato 5).

Riportiamo di seguito alcuni esempi di interazioni tra la Federazione delle Cooperative e l'Amministrazione Provinciale (sviluppatasi nell'ambito del processo di definizione della politica dell'energia e sulla nuova legge sul welfare, che è stata il fattore di innesco di processi partecipativi e deliberativi), e un esempio di interazione tra la Federazione delle Cooperative e il Comune di Trento (riferita al processo di elaborazione del piano sociale del Comune, svolto in modo partecipativo), avvalendoci delle informazioni raccolte attraverso le interviste.

#### *1) La questione della gestione della produzione energetica.*

Si è verificata una forte contrapposizione che ha riguardato l'assetto, ovvero si sono confrontate le proposte del "modello pubblico" (un unico soggetto: la Provincia) e del modello cooperativo nell'esperienza della Federazione "soggetti che si mettono in relazione tra di loro ma che rimangono attori"<sup>9</sup>.

#### *2) La Legge Provinciale sul welfare.*

La prima stesura del testo di legge prevedeva l'apertura a soggetti profit. Contro quest'impostazione la mobilitazione della Federazione delle cooperative è stata grande, lo

---

<sup>9</sup> Il quadro informativo non è stato aggiornato rispetto a quanto verificatosi di seguito, negli ultimi mesi. Al momento dello svolgimento dell'intervista non era stato ancora raggiunto un accordo.

scontro duro. Il processo che ne è scaturito ha portato ad una sostanziale ridefinizione delle posizioni. La Federazione ha allestito al suo interno “un processo deliberativo, per quanto un po’ grezzo” (Intervistato 5), che è durato un anno e mezzo, avviando un lavoro assembleare, dei piccoli gruppi di lavoro, incaricati dell’elaborazione di documenti che venivano discussi e votati in assemblea. Parallelamente i lavori erano seguiti sotto il profilo tecnico dall’ufficio legale della Cooperazione. Una medesima iniziativa di coinvolgimento è stata prevista per la fase successiva, quella relativa ai regolamenti di attuazione della legge. Il percorso di definizione della Legge sul welfare era stato organizzato dalla Provincia come un processo partecipativo così definito: in un’assemblea pubblica venivano enunciati i principi della legge e descritto il lavoro dei gruppi tecnici incaricati; gli inviti erano stati rivolti a tanti soggetti diversi, senza distinguere tra sistemi di rappresentanza organizzati e singole realtà cooperative e associative. A parere dell’intervistato che vi aveva preso parte, quest’ultimo aspetto era risultato problematico:

“Erano invitati tanti soggetti diversi nello stesso modo. Ma la sensazione era che i luoghi esistenti, dove si fa la fatica della dimensione democratica, dei sistemi di rappresentanza, in quel contesto non fossero valorizzati; che senso aveva in quella circostanza invitare la Federazione, il Consorzio, la singola cooperativa, la piccola associazione come soggetti singoli in questa assemblea? Mi sembrava più la retorica della partecipazione, la pseudo partecipazione, perché venivano saltati tutti i meccanismi della rappresentanza, dell’articolazione istituzionale che c’è. Tutto questo alla fine consegna enorme potere a chi coordina il tavolo” (Intervistato 5).

### 3) *Il piano sociale di Trento.*

Nel 2000 il Comune di Trento prevede la costruzione partecipata del piano sociale. Lo schema adottato ricalca un percorso partecipativo frequente, di ascolto e di consultazione molto ampia dei “portatori di interesse”: assemblee molto partecipate, tanti incontri, tutte le circoscrizioni coinvolte; un gruppo di tecnici (dell’università) sono incaricati dal Comune di raccogliere la gran mole di contributi che perviene agli incontri e di farne una sintesi. Il documento così elaborato viene discusso in Giunta, in Consiglio Comunale, approvato. Tuttavia, osserva un intervistato, il percorso di rilevazione così condotto viene utilizzato di seguito strumentalmente per mettere a tacere qualsiasi voce contraria, che sollevasse obiezioni alle decisioni prese dal Piano, sul presupposto che, la partecipazione c’era stata, la fase di ascolto si era conclusa, e quanto deciso era il prodotto più ampio e condiviso dei tanti soggetti interpellati, per cui non poteva essere messo in discussione. Viene obiettato, rispetto a tale schema di funzionamento del processo di consultazione, che le sintesi di tanti contributi che venivano rielaborate erano interpretazioni soggettive dei pochi (tecnici) che vi mettevano mano e che in molti casi non restituivano le voci di dissenso o la complessità dei punti di vista. Inoltre, non perché c’era stata “partecipazione” la responsabilità delle decisioni doveva essere disgiunta dal soggetto pubblico: a un certo punto “è necessario che si ritorni al gioco della rappresentanza e in una logica di pluralismo istituzionale”, ammettendo tutte le forme di dissenso e di contestazioni possibili. In altri termini, quello che qui si discute è, da un lato, il modello partecipativo che rientra, pur con varianti riformiste, nello schema dei processi partecipativi volti alla costruzione del consenso “preventivo”, per il trattamento dei conflitti, funzionale ad obiettivi di efficacia della pubblica amministrazione e, dall’altro, il modello del confronto permanente tra rappresentanze politiche, funzionali che si conduce in una dialettica di partecipazione quanto del conflitto, dell’opposizione, con assunzioni reciproche di responsabilità sulle poste in gioco, a mano a mano che il quadro si evolve.

## 2.4 La cooperazione sociale

La cooperazione sociale oltre a costituire una grossa realtà associativa è diventata anche una realtà economica e occupazionale importante, nonché uno dei principali terreni di collaborazione tra organizzazioni sociali e pubblica amministrazione per la produzione di beni e servizi di utilità pubblica (secondo il modello del welfare mix). Oggi conta circa 80 realtà, con circa 3000 addetti che vi lavorano stabilmente. I soci sono circa 8000, i volontari stabili sono più di 1500. Le persone che usufruiscono quotidianamente dei servizi che forniscono le cooperative, escluse le persone che incontrano queste realtà per singole iniziative (ad esempio, i bambini a scuola che incontrano la cooperativa su attività formativa o promozionale dei territori) sono quasi 9000. Il volume del fatturato complessivamente si aggira intorno ai 90 milioni di euro.

Tra i caratteri peculiari della cooperazione sociale, rispetto ad altre forme di cooperazione, vengono evidenziati:

- 1) la ricerca di standard elevati di prestazione di servizio, attraverso la messa a punto di formule organizzative e dispositivi giuridici ad hoc (la legge regionale del Trentino ha anticipato nell'88 le prassi che sarebbero state istituite per legge nazionale nel '91);
- 2) l'approccio multi-stakeholder, ovvero, la rappresentazione degli interessi di tutti i soggetti coinvolti e la partecipazione attiva di tutte le parti (destinatari, familiari degli utenti, volontari, operatori professionali, il pubblico più ampio) al processo di definizione e produzione dei servizi;
- 3) il riconoscimento della relazione tra qualità organizzativa e qualità dei servizi alle persone.

Quest'approccio ha consentito, da un lato, una sostanziale democratizzazione dei processi di decisione entro le cooperative sociali, dall'altro, l'espressione di componenti di imprenditorialità (imprenditori che si sono fatti ingaggiare, ma anche volontari, impegnati nelle fasi di organizzazione e produzione del servizio, a contatto con la gente, quanto nei consigli di amministrazione), con un ritorno immediato di crescita e di innovazione del settore.

Tra le realtà della cooperazione sociale e della cooperazione riferita alla sfera economico-produttiva, sussistono rilevanti differenze; viene evidenziata la maggiore qualità democratica delle cooperative sociali, con riferimento alla modalità di decisione e della rappresentanza territoriale, in ragione della composizione più eterogenea che le caratterizza, che consentirebbe di sperimentare un'articolazione del pluralismo istituzionale.

Nelle cooperative del mondo economico in generale si tende a realizzare una composizione omogenea delle parti sociali: le cooperative di lavoro hanno come soci le persone che ci lavorano; le cooperative di servizio i beneficiari dei servizi, etc. Gli interessi che vengono rappresentati dalle parti sociali all'interno delle assemblee tendono pertanto ad essere "di categoria".

Questa non è l'esperienza della cooperazione sociale, che cerca piuttosto la ricomposizione degli interessi, anche contrapposti o comunque non sempre convergenti o univoci. Il rapporto con le comunità territoriali è vincolante. Nei Consorzi delle cooperative sociali ci sono non solo le cooperative presenti all'interno del consiglio di amministrazione stesso ma anche un rappresentante della cooperazione di credito locale, una rappresentanza di associazioni di familiari, etc.

Il tentativo è quello di andare a ricercare un tipo di assetto che consenta il confronto tra le parti.

In questo senso, nelle parole di un intervistato, le cooperative sociali danno luogo a processi e situazioni democratiche, la cui qualità sta nella costruzione interattiva e sociale che le connota:

“Continuo a ritenere che siano grandi esperienze di democrazia prima di tutto, quelle che si realizzano all’interno delle cooperative. Ritengo che ci sia una scuola di democrazia che si può costruire all’interno di queste realtà. Poi, una volta imparato ad andare in bicicletta, che la si usi in pianura piuttosto che in salita, sempre di bicicletta si tratta. Quando uno ha appreso alcuni tipi di processi dentro le cooperative che li porti in altri contesti di costruzione politica, l’abitudine a porsi in relazione con l’altro e in una certa misura gli strumenti per farlo sono sempre gli stessi. Questo riguarda l’esperienza del singolo. Ma sul profilo democratico la cosa interessante è che le organizzazioni delle cooperative sociali in sé riescono a costituire un momento di articolazione del pluralismo istituzionale, che è un elemento che dà vivacità al processo. Adesso non vorrei essere condizionato dal pensiero di Tocqueville, però, rileggendolo oggi mi pare veramente di ritrovarmi in quel mondo” (Intervistato 5).

## **2. 5 La cooperazione per la solidarietà internazionale**

La cooperazione per la solidarietà internazionale si realizza secondo una tradizione di intervento che è legata a vari fattori, in primo luogo di tipo culturale (culture politiche, culture civiche, religiose, tra cui il movimento missionario).

Un fattore importante per lo sviluppo di quest’ambito della cooperazione è stato, in primo luogo, l’interesse della politica a riconoscere la mobilitazione delle associazioni locali per la pace e la solidarietà internazionale come aspetto rilevante e strategico, con programmi di sostegno concreto entro un quadro legislativo che ne regola le attività. Sono circa 200 le associazioni riconosciute che operano in questo ambito, più un centinaio di organizzazioni informali. D’altra parte, in Trentino vi è, radicata, una grossa disponibilità dei territori a mobilitarsi sui temi dei diritti umani, civili, della pace; non sono solo le associazioni e i gruppi di volontari ad essere impegnati, ma anche centri di ricerca e di formazione, enti locali con iniziative di cooperazione decentrata, le istituzioni della Chiesa. E’ dunque il “caso virtuoso” di un’istanza partecipativa, che ha una base istituzionale e sociale assai articolata e consistente, che ha trovato sostegno nella capacità della politica di ascoltare e recepire le domande, senza per altro inibire l’attivismo sociale che le alimenta.

In secondo luogo, ci sono fattori contestuali, quali la disponibilità di risorse finanziarie della Provincia, legate alla condizione di Autonomia. La Provincia, infatti, investe annualmente 10 milioni di euro in progetti di solidarietà internazionale – circa 150 a contributo e 60 ad intervento diretto –, una cifra singolarmente elevata nel panorama italiano delle iniziative governative<sup>10</sup>

In terzo luogo la storia dell’emigrazione, della gente del Trentino che, fino a mezzo secolo fa, è stata costretta ad abbandonare la propria terra per cercare altrove migliori condizioni di vita, vivendo l’esperienza della povertà, della condizione di straniero, ha facilitato il radicamento di una cultura dell’accoglienza e una sensibilità sociale diffusa al problema dell’immigrazione.

La Provincia ha tentato anche di innovare le azioni di cooperazione per la solidarietà internazionale, promuovendo le attività dei Tavoli della cooperazione decentrata, che costituiscono delle reti di governance e di azione partenariale pubblico-privato (associazioni del volontariato, enti locali, imprese, università etc. che mettono a punto assieme progetti, che realizzano congiuntamente). I Tavoli hanno il vantaggio di tentare di

---

<sup>10</sup> Dal 2000 ad oggi il bilancio per la solidarietà internazionale è passato da poco più di un miliardo di lire a 10 milioni.

operare, come propria mission, un trasferimento di idee e pratiche dello sviluppo, da un contesto di esperienza locale ad un altro. I soggetti impegnati nei Tavoli della cooperazione decentrata dovendo promuovere aspetti della realtà trentina devono, ai fini dello scambio di esperienze, selezionarne i punti di forza, di opportunità, così come essere ben consapevoli dei fattori di debolezza e di rischio. Ragion per cui queste attività costituiscono delle occasioni importanti per guardare criticamente al Trentino e per riflettere su alcune contraddizioni interne. Ad esempio, rispetto ai modelli e alle pratiche di sviluppo, nel campo del turismo, la Provincia ha promosso iniziative brillanti per il turismo responsabile in paesi “lontani”, e stenta a prendere posizione rispetto a progetti di sviluppo turistico non sostenibili, non partecipate, che negli ultimi anni hanno causato conflitti territoriali e dispute non irrilevanti in Trentino.

“Parlare di cooperazione allo sviluppo a nostro avviso, che sia fatto qui o fuori, non è così rilevante. Porsi il problema dello sviluppo, in un momento di forte interdipendenza, di globalizzazione costituisce come falso problema quello di dire “lo sviluppo nostro” o “lo sviluppo degli altri” (...).Ha ancora meno senso pensare di lavorare in Eritrea senza lavorare in Val di Fassa, lavorare in Etiopia senza lavorare in Trentino. Il Trentino ha molto da guadagnare – uso apposta questo termine – dal fare cooperazione allo sviluppo, perché ha dei vantaggi innegabili in tanti termini: di socializzazione, di partecipazione, ma anche in termini molto pratici, se solo può esserci la volontà e l'intelligenza di guardare a soluzioni che si possono trovare anche fuori” (Intervistato 3).

Dalle interviste sono state tuttavia osservati una serie di limiti e problemi inerenti a questo'ambito di politiche, relativamente ai seguenti aspetti:

- 1) l'abbondanza di risorse che porta al finanziamento della maggior parte dei progetti presentati, senza dunque una valutazione necessariamente selettiva, riferita alla qualità dei progetti presentati, al grado di innovazione: “All'inizio ho visto anche com'era al tempo delle vacche magre, quando comunque il Trentino era tra le realtà che maggiormente finanziava queste attività, ma molti progetti non passavano, perché c'erano molti meno fondi destinati. Con la gran parte delle Associazioni mi sembra che anche prima, quando non c'erano tutte queste risorse, si era costituito un rapporto di reciproca stima. Questo non toglie tuttavia che condivido che alle volte non avere tante risorse può sortire l'effetto di aguzzare l'ingegno” (Intervistato 3).
- 2) l'esigenza di maggiore attenzione alla valutazione dell'impatto e delle ricadute di queste azioni sui territori di cooperazione e del trentino; allo stato attuale, una relativa consapevolezza di quello che si va a fare “fuori casa” (anche per le difficoltà intrinseche e “tecniche”, di effettuare simili valutazioni, “sul campo”);
- 3) connesso al punto precedente, la mancanza di un quadro d'insieme delle azioni di internazionalizzazione (promosse come strategie di sviluppo delle imprese, etc.) e delle iniziative di cooperazione per la solidarietà internazionale, per mettere in coerenza le politiche provinciali e garantire la rendicontabilità delle stesse;
- 4) insoddisfazione per la “formazione” dei cooperanti, soprattutto in settori legati al mondo missionario, che si mobilita su questioni specifiche, ma che ha scarsa capacità di elaborazione culturale di queste esperienze e una limitata consapevolezza delle interdipendenze tra contesti (di cooperazione, di vita quotidiana), con una riduzione della potenzialità che le azioni di solidarietà potrebbero avere, di modificare interiormente dei valori, portare ad una crescita in senso civico, costruire basi per una cittadinanza attiva.

“Se uno pensa che il Trentino è: 200.000 associati alla cooperazione, 500-600 missionari, 1500 associazioni di volontariato che fanno del bene nel mondo, allora se tu credi a questa immagine forte, di forza e di coesione sociale (...) Credo che dobbiamo indebolire questa immagine, se no non ci capiamo. Credo ci sia una debolezza nel corpo sociale, c'è una sua forza che però è portatrice di un'idea di solidarietà che si basa sulla regalità che finisce lì, che non sviluppa processi di autosviluppo, come sarebbe ad esempio opportuno. Non è dunque che questa azione di solidarietà modifichi interiormente dei valori, porti ad una crescita o elaborazione. Non è nemmeno di facciata, però si ferma lì. È come se il corpo sociale visse in un suo presente e si cullasse, nel bene e nel male, dentro questo suo presente.” (Intervistato 1).

## **2.6 Contraddizioni interne all'associazionismo e mutamenti in corso.**

Sono state osservate differenze sostanziali tra l'associazionismo che opera nelle valli e quello che opera nei tessuti urbani. La presenza di reti informali diffuse e il tema dell'identità locale, giocata come la costruzione di relazioni di appartenenza con i luoghi e con la loro "biografia" (memoria collettiva), caratterizzano variamente le forme partecipative e la vita nelle valli:

"Nelle valli l'associazionismo si esprime in maniera più diffusa e con maggiore partecipazione. Quando si va alle riunioni dei vigili del fuoco del paese, degli alpini, della SAT c'è uno stretto intreccio umano – magari ci sono anche le piccole differenze e liti di paese, però ci si trova e si portano avanti gruppi che operano nei vari settori. In città, invece, si sente il dovere di partecipare, è diverso. Che la SAT con i suoi 23.000 soci, che il soccorso alpino, i vigili del fuoco son "uomini e donne nostri", son "cosa nostra", son lì riconoscibili, non sono un corpo dello Stato, lo si sente, anche perché il Trentino è un isolotto, è un quartiere, gli abitanti sono 500.000 abitanti, anche se molto sparpagliati sul territorio" (Intervistato 7).

Al lato di questa positività delle componenti di associazionismo nelle valli vengono tuttavia osservati tre aspetti problematici:

1) la penetrazione delle logiche politiche nella costruzione delle carriere e nella selezione dei vertici delle grandi associazioni. Con la conseguenza che, le associazioni finiscono per essere di fatto come "ingabbiate nelle maglie della politica", per utilizzare il termine con cui si esprime un intervistato:

"le grandi associazioni sono controllate politicamente. A capo dei vigili del fuoco non arriva uno per caso, capo del soccorso alpino, lo stesso. Le associazioni importanti come ad esempio l'ANFAS, che segue le persone con handicap, vengono guidate da uomini e donne che sono messe lì dalla politica, per costruire un controllo sociale." (intervistato 7);

2) la difficoltà, in particolare nei territori delle valli, del perdurare nel tempo di espressioni conflittuali dell'associazionismo e di dissenso. I soggetti che ne sono portatori devono infatti fare i conti con comunità e un sistema politico abituati a considerare il consenso come un valore essenziale alla coesione sociale e all'efficacia e legittimità dell'intervento pubblico. Un intervistato riporta la sua esperienza partecipante e il convincimento che le voci dissidenti finiscano prima o poi con l'uscire dal coro, essendo il conflitto considerato come un valore negativo ed una componente di destabilizzazione. Chi sostiene le necessità del conflitto viene isolato o espulso dalla comunità. In altri termini, le strategie di "voice" approdano in realtà "all'exit". Le ricadute in termini di riduzione del potenziale di innovazione territoriale e del pluralismo sono inevitabili; chi più ne soffre, viene sottolineato, sono le giovani generazioni;

3) la trasformazione dell'associazionismo, per alcuni aspetti per tratti distintivi della società trentina, per altri per influsso dei movimenti di globalizzazione. Quello di matrice ambientalista, in particolare, avrebbe perduto il collante "ideologico" che prima teneva assieme i suoi aderenti. Il "possessiono della tessera", nel caso dell'adesione alla SAT, al CAI è sì legato all'identità degli abitanti trentini (in particolare quelli delle vallate) con la montagna, ad un'educazione al rispetto della natura, ma l'identità contemporanea è allo stesso tempo multipla, e rispecchia interessi differenziati, a volte anche palesemente contraddittori. Un intervistato mette in luce come i "no" dei giorni nostri, "i no ormai quasi esasperati della SAT" (il riferimento è alle recenti dure critiche all'ulteriore costruzione di impianti sciistici, con tutte le opere collaterali che ne conseguono) sono assai diversi dai "no storici della SAT", quelli degli anni '70-'80, in cui l'organizzazione si era battuta per le politiche dei parchi, contro l'uranio in Val Rendena, per la Val di Fassa "con un libretto stampato che era un capolavoro di cultura ambientalista". La differenza sta appunto nel fatto che molti degli aderenti, tra cui albergatori, imprenditori, non condividono queste



prese di posizione della SAT e il fatto di aderire all'associazione non rappresenta una motivazione sufficiente per rinunciare ai propri interessi economici e di categoria. L'impatto culturale di queste associazioni, pertanto, è minore che in passato; perciò, anche il loro peso politico e sociale è diminuito.

Più in generale, si assiste al superamento delle forme di associazione, legate ai modelli di organizzazione e di partecipazione degli anni '80 (come, viene fatto l'esempio, il tesseramento). Più che i circoli, sono blog e siti internet a mobilitare le persone e a costituire forme potenziali di partecipazione sociale di successo. Lo vedremo, anche per quanto riguarda il Trentino, commentando alcune iniziative di "massa critica" e "feste ecologiche".

## ***2.7 Esempi di interazione tra l'associazionismo ambientalista e le istituzioni politiche locali.***

Un ambito di interazione tra amministrazione provinciale e associazionismo è quello delle politiche ambientali, che sono terreno di collaborazioni quanto di conflitti. L'associazionismo ambientalista vive la relazione con l'amministrazione provinciale in modo ambivalente. Alle volte infatti è scomodo alla politica e fatica ad essere incluso nei processi di decisione ed ad avere voce. Questo accade, a detta degli intervistati, sostanzialmente per via di pregiudizi che si sono radicati nel tempo e a seconda delle sensibilità dei singoli interlocutori istituzionali, per cui è difficile generalizzare. Questo spiega perché le difficoltà a interagire possano sussistere non solo quando le associazioni ambientaliste siano portatrici di conflitti radicali, ma anche quando cerchino di porsi in un atteggiamento propositivo e collaborativo con la pubblica amministrazione, mettendo a disposizione il proprio capitale di esperienza e di competenza, oltre che la capacità di attivare soggetti che generalmente non vengono coinvolti o non si lasciano includere nelle decisioni pubbliche locali. E allo stesso modo spiega perché, altre volte la collaborazione dei gruppi ambientalisti sia stata ricercata dalle istituzioni di governo, interessate ad acquisire "consulenti esperti" radicati sul territorio. Con la conseguenza che alcune idee ambientaliste sono state incanalate in processi di progettazione di politiche pubbliche, con esiti poi alterni (emerge infatti come gli equilibri di consenso locale e la mediazione con gli interessi economici, di cui a volte i sindaci sono sostenitori, blocchino di fatto la realizzazione di quelle idee) e, soprattutto, il più possibile informali (per volontà dell'amministrazione pubblica, preoccupata di esporsi troppo pubblicamente su "posizioni ambientaliste"). Queste storie esplicitano come diverse visioni dello sviluppo costituiscano uno dei terreni di scontro e di incomprensione più frequenti.

Alcuni esempi di seguito sintetizzano le due condizioni appena descritte con riferimento all'attivazione dal basso delle associazioni o al loro coinvolgimento da parte di istituzioni di governo come la Provincia Autonoma:

*1) Dalla ripulitura del ghiacciaio della Marmolada ad un'ipotesi di progetto partecipato, di sviluppo sostenibile della Marmolada.* Si tratta della cooperazione tra Amministrazione Provinciale e associazioni ambientaliste (Mountain Wilderness, in particolare) per la ripulitura del ghiacciaio della Marmolada (operata inizialmente con azioni dimostrative da grandi alpinisti che si calavano per recuperare i rifiuti dei rifugi e della società fondiaria e successivamente portata a termine con tenacia dalla Amministrazione Provinciale nel 2006). Parallelamente, la contestazione, da parte delle associazioni ambientaliste, di una strada abusiva costruita sul ghiacciaio dagli impiantisti è stata terreno di un conflitto con le

amministrazioni comunali locali e di un processo giudiziario. Dall'interazione positiva con l'Amministrazione Provinciale, lo spunto per una proposta più ambiziosa, di sviluppo alternativo e sostenibile della Marmolada, in contestazione dell'industria sciistica, che è stata elaborata dalle associazioni ambientaliste, con la consulenza del Museo di Scienza Naturale di Trento, di alcuni economisti dell'università di Trento, e l'Assessorato Provinciale competente. Progetto che è finito con l'infrangersi in delicati equilibri di consenso locale (l'opposizione del sindaco di Canazei, favorevole alla realizzazione degli impianti, in una fase delicata pre-elettorale, avrebbe costretto l'Assessore a lasciare cadere il progetto);

2) *Osservazioni al nuovo Piano Urbanistico Provinciale.* Il Piano Urbanistico Provinciale, in coerenza con il principio di sussidiarietà, trasferisce numerose competenze in materia urbanistica ai Comuni. Alcune associazioni ambientaliste, preoccupate delle ricadute possibili sull'ambiente di una delegiferazione delle scelte di sviluppo urbanistico del territorio che proceda senza piena consapevolezza dei rischi e dei problemi conseguenti, hanno prodotto assieme un documento di osservazioni che riprende i principi della sostenibilità e della sussidiarietà per come declinati in esperienze internazionali e che allo stesso tempo discute di aspetti contestuali e di questioni specifiche territoriali, valle per valle. La commissione consiliare incaricata ha recepito positivamente molte delle osservazioni pervenute.

3) *Linea di azione per la costruzione di un sistema di parchi e corridoi di biodiversità sull'arco alpino.* La Legge sulla Montagna del 2007 contiene una linea di azione che prevede la costruzione di un sistema di parchi (parchi comunali, biotopi e ZPS etc.) e di corridoi di biodiversità sull'arco alpino, come iniziativa di cooperazione interprovinciale (Provincia di Trento con Province confinanti). L'idea è di alcune associazioni (Mountain Wilderness, Cipra, SAT),. Così un intervistato che è stato tra i partecipanti protagonisti dell'iniziativa ci descrive l'interazione con l'Assessorato provinciale competente:

“Nel 2005 in maniera segreta – sui giornali non doveva apparire – l'assessore ci ha chiesto a noi di Mountain Wilderness e alla SAT di dare delle idee su cosa fare sui parchi, perché altre associazioni avevano tenuto un convegno in cui avevano aggredito la Provincia Autonoma, con grandi ragioni ma forse con un tono non opportuno. All'assessore si era proposto di inserire in una legge i tanti parchi locali, quindi anche parchi comunali, la rete dei parchi, dei biotopi e delle ZPS, per costruire strumenti di lavoro affinché questi Parchi facessero sistema non solo della Provincia di Trento, ma facendo in modo che la Provincia riesca a dialogare con le Province confinanti, la qualcosa sarebbe già un successo politico straordinario. Nella legge della montagna 2007 questo passaggio, come indirizzo, c'è dentro, grazie alla SAT di Trento e a Wilderness” (Intervistato 7).

### **3. Soluzioni di governance e processi di partecipazione, dalla prospettiva dell'azione locale**

#### ***3.1 Democrazia partecipativa e politiche coalizionali.***

In questa sezione riportiamo esempi di processi di governance e di processi partecipativi che condividono l'approccio che abbiamo delineato in apertura, con riferimento alla necessità di densificare le relazioni tra attori e tra reti esistenti di attori locali (enti locali, associazioni, cooperative, consorzi, etc.), basate su una comunicazione sostanzialmente verticale, attraverso l'innesto di elementi di concertazione orizzontale nel modello cooperativo (che, abbiamo visto, si presenta ben consolidato in Trentino, con numerose espressioni importanti nelle sfere economica e sociale). Come dire: la cultura organizzativa e le esperienze della cooperazione sono la risorsa endogena da attivare.

I primi due esempi (l'iniziativa: Trentini per il Trentino; gli Stati Generali di Rovereto) fanno riferimento a processi che costituiscono al contempo, per alcuni elementi che li caratterizzano, tentativi di sperimentare percorsi di democrazia partecipativa (rendendo l'arena decisionale il più accessibile ed inclusiva possibile) e di governance (in quanto politiche coalizionali, che hanno come obiettivo quello di portare gli attori alla produzione di ipotesi di sviluppo locale, di progetti di città e di territorio condivisi, e di costituire coalizioni locali per lo sviluppo). Entrambi hanno infatti una certa valenza politico-programmatica (sono stati realizzati nella fase iniziale dalle nuove amministrazioni insediate, rispettivamente dalla Provincia di Trento e dal Comune di Rovereto), hanno avuto notevole risonanza e condividono alcune premesse di metodo (sono, diversamente, declinazioni del modello dell'inchiesta, svolta con strumenti di analisi delle politiche e di attivazione del contesto locale). Per entrambi l'Amministrazione si è avvalsa di consulenti esterni per la progettazione e l'accompagnamento dei processi (il background è sostanzialmente quello del gruppo Aaster e delle professionalità cresciute nel contesto di ideazione, a livello nazionale, dei patti territoriali per lo sviluppo locale). Infine, l'esito è in tutti e due casi piuttosto controverso, per difficoltà sorte nell'implementazione, nel giudizio di alcuni dei partecipanti che abbiamo intervistato.

1) *Il progetto Trentini per il Trentino (TxT)*. Il Progetto TXT è stato ideato e lanciato dalla Provincia di Trento (Assessorato all'innovazione, internazionalizzazione, programmazione economica) per improntare la programmazione provinciale ad un approccio che valorizzi le forme coalizionali e partecipate nei percorsi di costruzione delle politiche pubbliche. A tutt'oggi non c'è giudizio concorde tra chi l'ha ideato e vi ha preso parte rispetto al suo impatto e alla sua efficacia. L'iniziativa ha coperto tutto il primo anno di legislatura: è consistita in 60-70 riunioni, 6 tavoli di lavoro, che hanno coinvolto centinaia di stakeholders (artigianato, industria, commercio, etc.) lasciati liberi di esprimere i loro punti di vista, le priorità. È stato prodotto un portfolio di progetti (più di 60), la gran parte dei quali sono stati inclusi in piani e politiche della Giunta, di vari Assessorati (sul progetto sono disponibili studi e ampi report). Il percorso di consultazione non è stato facile (secondo il punto di vista dell'Assessorato promotore) perché non era stato mai fatto prima in Trentino, e ci si è scontrati con una stratificazione della risposta che ha visto in prima linea soggetti già molto organizzati ("almeno il 70% dei partecipanti erano tra i soliti noti"), e poco coinvolti o assenti quei soggetti che si sarebbe voluto raggiungere. La realtà che il processo di partecipazione avrebbe restituito, in termini di progetti, non sarebbe risultata pertanto particolarmente innovativa, per le ragioni esposte. Dal punto di vista di alcuni tra i partecipanti (intervistati), che si ricordano tutti bene dell'iniziativa, la percezione del

processo e degli esiti è controversa. Riportiamo di seguito molto schematicamente la sostanza di alcune principali affermazioni: 1) TxT è stato, nei suoi presupposti, un “esercizio di democrazia partecipata”, che è stato pensato “in grande”, con molta cura per l’organizzazione ma con poca “finalizzazione concreta”; 2) la sensazione, partecipando a TxT, era di essere chiamati in una sorta di “percorso a premi: se la tua idea si sviluppa, matura, quella riceverà delle risorse”; questo aspetto non avrebbe favorito un clima di collaborazione tra i partecipanti (i vari portatori di interesse non volevano socializzare in pubblico le loro idee, temendo di essere scavalcati o imitati); 3) TxT è stato piuttosto un percorso di “rappresentanza ordinaria”, una sorta di rituale pro-forma (dopo di che, le transazioni sono state di natura diadica, tra singoli proponenti e assessorati interessati: anche per questo non si sarebbe più saputo un gran che, successivamente, della destinazione delle idee-progetto) 4) TxT era “un tavolo in cui ai partecipanti non era stato spiegato in concreto che cosa bisognasse fare, non era stato condiviso il processo”; un errore tecnico di impostazione, questo, che avrebbe pesato sull’implementazione e sugli esiti del processo 5) partecipare a TxT equivaleva ad “una sorta di verifica con l’assessore di turno, un modo da parte della Provincia di dire che quello va bene e non, e l’occasione della richiesta di un contributo, per un progetto che si era pensato”. In questo senso, l’intenzione dell’Assessorato di innescare un vero e proprio processo di progettazione partecipata del Piano di Sviluppo Provinciale sarebbe fallita.

Sorprende il fatto che tutti i partecipanti abbiano sottolineato di non avere avuto informazione e riscontro delle fasi successive (di implementazione delle idee-progetto) e che non sappiano, a tutt’oggi, se e dove ci sia stata una continuazione del processo, dopo le fasi del coinvolgimento iniziato. Concludendo, TxT, voluto inizialmente come un processo fortemente innovativo, si è scontrato nei fatti con potenti frames e fattori di contesto (come l’organizzazione della partecipazione alle iniziative della Provincia tradizionalmente orientata su “criteri regolatori”, di redistribuzione delle risorse) e non ha prodotto l’emersione di nuovi attori e nuovi temi per l’agenda politica, pur dando luogo a numerosi singoli progetti che, probabilmente perché incanalati nelle routine dell’Amministrazione, non hanno “fatto notizia”. È stato un processo di consultazione probabilmente utile soprattutto a sondare “lo stato dell’arte” e, dunque, un terreno di prova per l’Assessorato che ha successivamente rivisto l’assetto delle politiche coalizionali.

2) *L’esempio degli Stati Generali di Rovereto*. In generale, la formula degli Stati Generali, di cui in Italia abbiamo molti casi di attuazione, è basata sull’attivazione di pratiche di inchiesta sociale. Si tratta di un modello partecipativo ove l’istruttoria preliminare riveste un’importanza strategica ed è propedeutica a percorsi di programmazione strategica e progettazione partecipata (raccolta dei diversi punti di vista degli attori locali, sollecitati con tecniche di intervista, di focus intorno a questioni cruciali per lo sviluppo urbano. Tavoli di lavoro e di confronto per l’emersione dei conflitti e per la costruzione di visioni congiunte dello sviluppo). Nel caso della sperimentazione a Rovereto, gli Stati Generali rispondevano alla costruzione di una visione partecipata dello sviluppo locale, dopo un periodo di difficoltà e ad un processo di cambiamento della cultura politica locale. Resistenze interne al corpo politico e al corpo sociale hanno praticamente esaurito il potenziale dell’iniziativa di produrre cambiamento. Nel racconto di uno degli intervistati:

“Rovereto usciva storicamente da una lunga fase di sviluppo industriale, era stata la prima vera zona industriale del Trentino, tra l’800 e il ’900, legata alla lavorazione della seta, e successivamente alla meccanica, con lo sviluppo di una classe operaia legata a questo tipo di attività. Nel corso degli anni ’70 e ’80 c’è stata una crisi, legata anche alla chiusura traumatica di alcune esperienze industriali forti. Parallelamente sono emerse grosse novità, gli investimenti nella cultura come il MART, la tradizione formativa importante dell’Università dei Popoli e della Pace. C’era il bisogno di ritrovare una bussola per lo

sviluppo, e partecipata, questo era l'elemento di maggiore interesse: avvertivamo i limiti anche dentro la sinistra, ad esempio – una sinistra illuminista, che cala dall'alto molte idee sulla città (ad iniziare dal MART); i limiti di un'impresarialità che si era staccata dal corpo sociale urbano, di un'attività dell'istruzione che aveva bisogno di collegarsi alla ricomposizione sociale e produttiva di quell'area. Bisognava rilanciare l'agenzia di sviluppo; mettere insieme alcuni poli sia in termini politico amministrativi, di classe dirigente, sia nel senso di far partecipare la città - per esempio, diversamente, con l'esperienza stessa del MART come rivalutazione anche del centro storico. Poteva significare uscire dalla visione corporativa del piccolo commercio, chiuso, molto rivendicativo, senza un'idea vera di centro storico. Gli Stati Generali erano un po' la chiamata a raccolta degli attori sociali, produttivi, però anche cercando di iniziare a muovere i sentimenti della città, a parlarsi da persona a persona...Non ci siamo riusciti. C'era da un parte una frattura politica molto forte, tra Ds e Margherita, una ferita che non si era rimarginata, un lutto non rielaborato; dall'altra, non siamo riusciti a cambiare il tipo di cultura politica che negli anni si era sedimentata a Rovereto. Rovereto è una città il cui problema è stato il venire meno di alcuni fattori che creavano centralità; è una città piccola, che ha massa critica relativa, molto attratta da Trento e da fuori, e quello che rimane è autoreferenziale. Con una sinistra molto elitaria, molto professorale, che non dialoga con gli altri corpi sociali – immaginiamo un professore che dialoga con un commerciante, non ci siamo”

### **3.2 . Lo sviluppo di nuovi distretti nell'intersezione di reti di governance.**

Gli esempi che seguono sono riferiti a percorsi di partecipazione e collaborazione sviluppatasi come iniziative di carattere intersettoriale e interistituzionale, con la costruzione di reti orizzontali tra attori, che hanno dato luogo alla formazione di distretti e, nel contesto di alcuni programmi di politica pubblica, all'interazione tra reti di governance, con la definizione di circuiti virtuosi di azione locale partecipata. Così riportiamo in modo molto schematico informazioni su: la creazione del “circolo virtuoso della risorsa-legno, del distretto solidale e della risposta alla domanda sociale di casa “, che ha visto la collaborazione dell'Amministrazione Provinciale, del Consorzio dei Comuni, di imprese, associazioni ambientaliste, sindacati, Confindustria e altri attori locali; il miglioramento della qualità dei servizi (in termini di efficacia, per gli utenti; in termini di costi per il soggetto pubblico) con la creazione della casa demotica, del distretto della famiglia.

1) *Il circolo virtuoso della risorsa-legno, del distretto solidale e la risposta alla domanda sociale di casa* . In Trentino più della metà del territorio è foreste, ma c'è poca lavorazione del legno, con la conseguenza che la materia prima viene esportata e non si riesce ad avviare percorsi di lavorazione e commercializzazione a valore aggiunto nell'ambito della provincia. Alcuni anni fa la Provincia ha avviato un complicato processo di certificazione dei boschi, in percorsi di sostenibilità ambientale (progetto pilota riuscito) e in collaborazione con altri enti locali e regionali in Italia. Questo percorso ha visto come fondamentale attore protagonista il Consorzio dei Comuni, gestito dai sindaci, che hanno coinvolto le associazioni dell'industria, artigianato, la camera di commercio, i sindacati, le associazioni ambientaliste. A questo punto è stata possibile anche avviare la certificazione delle aziende trentine che lavorano il legno. La Provincia ha aperto il processo anche ai proprietari, agli usi civici presenti sul territorio, nell'ambito di questi percorsi di certificazione.

“Si è spiegato, innanzitutto, che il primo passaggio (la certificazione della sostenibilità della gestione dei boschi) serve essere sicuri che il legname che esce dai boschi esce da boschi gestiti in maniera sostenibile; per il secondo passaggio (la certificazione della lavorazione) è stato chiesto alle aziende trentine di certificarsi. La Provincia di Trento ha avviato un lavoro di ricerca di alto profilo con l'istituto per il legno di San Michele all'Adige; così si è evoluta la casa-clima con una specificità dell'uso del legno – mentre in Austria, in Baviera le case-clima sono pesanti – ; poi c'è stata la produzione anche della casa di legno antisismica, che è un prodotto di questa ricerca e della ditta della Val di Fassa che è impegnata nella lavorazione. Dentro questo processo del legno sono rappresentate le associazioni ambientaliste e sindacali, e anche Confindustria, con l'espressione di un unico rappresentante per tutte. Poi c'è la rappresentanza dei Comuni,

di tutti gli usi civici presenti sul territorio e dei proprietari. È la dimostrazione che un lavoro condiviso riesce a strutturare una filiera corta del prodotto, una filiera certificata, di qualità e di alta sostenibilità” (Intervistato 7). Nel Piano strategico provinciale, che prevede la realizzazione di 9.000 nuovi appartamenti di edilizia residenziale popolare, è contemplato un Piano straordinario dedicato alla filiera del legno. Secondo questo Piano, nei prossimi 10 anni minimo il 10% degli alloggi va costruito in legno per valorizzare le competenze e risorse degli attori locali, tenendo però conto della capacità produttiva del settore. L’Amministrazione Provinciale ha attivato a tal fine un processo di coinvolgimento degli attori locali della potenziale filiera del legno ed è stato costituito un Ente, che mette assieme in un percorso di filiera molti soggetti produttivi, che vanno così a comporre un “distretto del legno”, che non è di specializzazione settoriale, perché vi è una forte diversificazione dei prodotti, delle imprese (si va dall’artigiano, all’installatore della caldaia, al costruttore edile, al produttore di pannelli solari). Se per la costituzione della filiera il Pubblico (la Provincia con l’Agenzia di investimenti, l’Università) ha fatto da iniettore, la governance del sistema, dal punto di vista del coordinamento, è stata data al sistema di attori. Sono infatti entrati nell’Ente 170 soci privati: “per il Trentino avere 170 imprese che si coalizzano in un’unica iniziativa è una rivoluzione” (Intervistato 14). Individuate le fasi da realizzare concretamente, si è innestato anche un processo di produzione che implementa le modalità del distretto “eco-solidale”: ovvero, si possono utilizzare utenti svantaggiati in carico ai servizi sociali per realizzare alcuni interventi (quelli che non costituiscano ovviamente ostacolo per la filiera). L’esito è: la risposta alla domanda sociale di casa, la valorizzazione della filiera del legno, del distretto eco-solidale.

2) *La progettazione di un appartamento domotico.* L’iniziativa parte dall’Assessorato alle politiche sociali. Sull’esempio delle politiche ambientali è stata mutuata una strategia di produzione di servizi “a Fattore 4” (fattore che cerca di rompere il circolo vizioso dell’assistenza sociale, che anche cooperative sociali adottano, sul modello pubblico “dell’assistenza unica”, costosa e scarsamente innovativa, che non rende attivi i destinatari dei servizi stessi). Il processo è stato attivato e formalizzato attraverso la realizzazione di accordi di obiettivo e accordi di area: una formula di politica contrattualizzata che consente a più soggetti, pubblici e privati, di mettere insieme le loro competenze per un obiettivo. È stato così progettato e realizzato un appartamento domotico per utenti disabili in carico ai servizi, in un percorso di collaborazione tra una società che si occupa di demotica, una cooperativa che si occupa di handicap, l’università. Attraverso dispositivi tecnologici le persone disabili che vivono nell’appartamento riescono a disporre di maggiore autonomia, con più efficacia in termini di qualità della vita, e con minori spese di assistenza che ricadano sui servizi sociali.

3) *Distretto della famiglia.* L’iniziativa è stata promossa inizialmente dall’Assessorato alle politiche sociali. È stato istituito un Forum delle associazioni familiari, che raggruppa 36 associazioni. Il Forum viene coinvolto dall’Amministrazione Provinciale per la progettazione delle politiche familiari. Il distretto della famiglia prevede l’inclusione delle famiglie nei processi di decisione delle politiche per la famiglia. È stato creato un marchio “amico della famiglia” (di “attenzione”; di “prodotto”), che qualifica un territorio rispetto ai servizi che offre, e alla qualità degli stessi. Soggetti pubblici e privati, profit e non profit (amministrazioni comunali, gestori, esercizi commerciali, alberghi, etc.), sono coinvolti nella costruzione di una filiera che ha come obiettivo quello di aumentare il benessere per le famiglie, attivando le risorse di cui dispongono, e fare diventare attrattivo un territorio (per le famiglie) attraverso le occasioni offerte. La Provincia ha condotto la sperimentazione su 7 Comuni, che potenzialmente presentavano i requisiti giusti e per il momento il marchio è stato dato al Comune di Arco. Il marchio prevede anche un kit

famiglia con un modulo da compilare dalla famiglie, che danno i loro commenti, osservazioni.

In questo paragrafo vengono riportate informazioni molto sintetiche (esempi) in merito a processi partecipativi promossi da Enti locali nel quadro delle attività di programmazione delle politiche e degli strumenti legislativi e secondo uno stile decisionale e amministrativo orientato ai principi della democrazia partecipativa e deliberativa, e a criteri di inclusione, dunque non per fronteggiare e trattare specifiche situazioni di conflitto ed emergenze sociali (ovvero, non come risposta a domande di inclusione nei processi, mobilitazioni di massa, forti manifestazioni di dissenso etc.). L'Amministrazione Provinciale, per alcuni suoi segmenti, appare molto impegnata nella promozione di iniziative a carattere partecipato. Si presentano di seguito alcuni casi di "successo", di "incerta valutazione" e di "fallimento". Vengono poi evidenziate soluzioni innovative di istituzionalizzazione della rappresentanza territoriale dei soggetti, attraverso varie formule organizzative, che gli intervistati hanno individuato come "pratiche di successo della rappresentanza mista".

### **3.3 Le soluzioni (innovative) della rappresentanza: l'incontro tra domanda e offerta di partecipazione.**

In Trentino abbiamo incontrato esperienze fruttifere di partecipazione che si caratterizzano per l'intersecarsi tra istituzioni e società civile, in ambiti definiti di cooperazione e di contenuto di politica pubblica. Da menzionare, tra i casi, il modello partecipativo dell'Ente Parco e del Forum per la Pace, i Tavoli della cooperazione decentrata nell'ambito delle azioni di solidarietà internazionale promosse dalla Provincia Autonoma di Trento, che istituzionalizzano forme di rappresentanza delle istituzioni e delle associazioni, in modo che i processi decisionali siano partecipati e la domanda partecipativa che viene dalla base delle associazioni trovi un trattamento e risposte concrete adeguate.

1) *Il modello dell'Ente Parco* (con la Legge '88 in Trentino vengono istituiti due Enti Parco: Paneveggio-Pale di San Martino e Adamello Brenta) costituisce un interessante esperimento di rappresentanza territoriale allargata e mista, con riferimento alla compagine dei soggetti che vi prende parte. I processi decisionali sono strutturati in modo partecipato entro comitati di gestione che raggruppano varie rappresentanze: la rappresentanza degli amministratori dei Comuni interessati – non è detto che ci siano i sindaci, possono essere delegati consiglieri comunali perché sono questi che eleggono i propri rappresentanti negli Enti Parco –, la rappresentanza delle associazioni ambientaliste, come WWF e Italia Nostra, la SAT, l'Associazione dei cacciatori, dei pescatori, etc. L'Ente Parco può agire anche con una certa autonomia nella gestione del territorio, nella proposta politica.

Nel contesto di questo sistema di organizzazione della rappresentanza, per la guida dell'Ente, si colloca anche l'esperienza di costruzione partecipata del Piano dell'Ente Parco Naturale Paneveggio-Pale di San Martino. Il Piano Parco promosso dall'Ente Parco Naturale Paneveggio-Pale di San Martino è stato elaborato con un processo partecipato, iniziato nella primavera del 2007 ed è terminato nell'estate dello stesso anno. È stato organizzato attraverso:

“una serie di riunioni fitte fitte, monotematiche, non come un'Agenda 21”<sup>11</sup>. Ci siamo trovati a discutere assieme ambientalisti, cacciatori, albergatori, impiantisti, anche con momenti conflittuali, ma alla fine su una

---

<sup>11</sup> Il nostro intervistato non ha particolare stima dei processi di Agenda 21 che ha visto organizzare in Trentino.

serie di argomenti quali l'agricoltura di montagna, la forestazione, la fiera del latte, lo sviluppo sciistico, si è trovato un equilibrio e delle indicazioni abbastanza condivise" (Intervistato 7).

2) *Il Forum della Pace*. Anche qui siamo in presenza di un intersecarsi tra istituzioni e società civile. Nel 1991 il Trentino ha elaborato la prima legge provinciale sulla cultura della pace, cui ha partecipato attivamente, con un ruolo anche propulsore, tutto l'associazionismo pacifista trentino, con la costituzione del Forum per la Pace. Rispetto al modello di funzionamento del Forum per la Pace, all'interno del Forum ci sono i rappresentanti eletti dal Consiglio Provinciale, di maggioranza e di minoranza e la rappresentanza maggioritaria delle associazioni pacifiste.

In questo contesto si sono sviluppate molte iniziative, tra cui, quella della *progettazione partecipata della Scuola per la solidarietà internazionale* (progetto in corso). Si tratta di un'iniziativa congiunta tra il Forum per la Pace, le Associazioni del settore, l'Università degli Studi di Trento, l'Università dei Popoli e della Pace, la Federazione della Cooperazione, l'OCSE, che ha una sede a Trento, e che a parere degli operatori coinvolti rappresenta il salto di qualità rispetto a tutte le attività di formazione che sono state realizzate dalla Provincia finora, in collaborazione con altri soggetti.

3) *I Tavoli della Cooperazione Decentrata*. Un altro esempio di strutturazione ed istituzionalizzazione della partecipazione e della rappresentanza di soggetti espressione del mondo del volontariato, del terzo settore, delle organizzazioni economiche, delle istituzioni di governo locale sono i Tavoli della Cooperazione Decentrata, che costituiscono uno dei due grossi blocchi di attività della Provincia nell'ambito delle politiche di solidarietà internazionale. Le azioni di cooperazione che vengono progettate e attuate con questa modalità hanno carattere sperimentale e strategico e si propongono come strutture formalizzate dell'azione integrata e congiunta tra soggetti pubblici e privati, con la particolarità di mettere in relazione territori appartenenti a diverse nazioni e di ridurre la frammentazione delle attività e delle stesse realtà associative. I Tavoli sono dunque dei tentativi di costituire partenariati territoriali. Vi aderiscono tutti i soggetti che ne vogliono fare parte – Associazioni, Scuole, Comuni, Cooperative, Casse Rurali, Sindacati, Associazioni di Sindacati. Ci sono le esperienze del Tavolo Trentino con il Kosovo, con la Serbia, con il Mozambico, presto, con tutto il Brasile. Il tentativo è quello di costruire relazioni territoriali transfrontaliere, transnazionali.

### ***3.4 Esempi di progetti e percorsi partecipativi promossi dall'Amministrazione Provinciale***

L'Amministrazione Provinciale è apparsa fin qui un attore attivo nella promozione di processi di consultazione e di coinvolgimento degli attori locali e di stimolo alla interazione cooperativa finalizzata ad obiettivi definiti di sviluppo locale.

In questa sezione riportiamo altri esempi di azioni partecipative ideate e attuate dall'Amministrazione Provinciale, nel contesto di processi di produzione di politiche pubbliche (in particolare, di politiche sociali), di Leggi e atti regolativi (come, la definizione di standard di valutazione di progetti).

Emerge un quadro abbastanza chiaro dell'interpretazione, da parte della Provincia, degli strumenti partecipativi, che sono volti ad aumentare l'efficacia dell'azione pubblica e la qualità democratica (nel senso dell'inclusività, della trasparenza) dei processi.



L'approccio che troviamo nelle sperimentazioni che andremo a descrivere può essere compreso nel quadro delle esperienze partecipative del "reforming government", ben descritta da un autore divenuto un riferimento importante nella letteratura internazionale negli anni '80, Ann Richardson, che ha in mente sperimentazioni del governo Britannico in particolare nel settore delle politiche socio-sanitarie, educative e ambientali, tra la fine degli anni '60 a tutti gli anni '70<sup>12</sup>, che hanno per molti versi anticipato l'ondata riformista che vivranno gradatamente e in diversa misura tutti i governi europei, in vari ambiti di *policy*. La partecipazione, che emerge come una nuova *issue* politica, si sviluppa nella fattispecie di una tecnica, incorporata nelle pratiche e nelle logiche di governo, e diviene pienamente parte della "scienza dell'amministrazione e del governo" e la ricerca di formule partecipative standardizzabili e comunque formalizzate. Il punto di partenza è la constatazione di alcuni effetti dell'espansione della sfera del *welfare state*, che hanno reso più difficile per i governi mantenere il controllo e il contatto con le domande sociali (Richardson, 1983). Da un lato, il proliferare di settori di attività e di intervento statale ha diminuito drasticamente la possibilità per il singolo cittadino di far sentire la propria voce e di avere parte e incidere in qualche modo sui processi di decisione, mostrando i limiti di efficacia della democrazia rappresentativa; dall'altro, il numero e la natura delle questioni con cui lo Stato è venuto a che fare ha reso ancor più necessario dare rappresentazione al punto di vista dei destinatari delle politiche e dei servizi. Disporre di strumenti e di tecniche efficaci di ascolto dei bisogni e delle istanze sociali è allora diventata una priorità per il governo e la partecipazione, nella forma della progettazione e promozione di percorsi di coinvolgimento e di consultazione dei cittadini, delle organizzazioni della società civile, è stata vista come una possibile soluzione al problema<sup>13</sup>.

1) *Percorsi di accountability, di valutazione partecipata nella costruzione delle politiche sociali (dalla legge sul welfare)*. Tutta la nuova politica del welfare in Trentino si ispira ad un modello valoriale dove partecipazione e valutazione sono alla base dell'organizzazione delle politiche. L'obiettivo è dare evidenza ad un principio, e cioè che le politiche sociali costruite in forma partecipata creano capitale sociale, condivisione, servizi di qualità per il cittadino e, con questo, concorrono allo sviluppo del territorio, con vantaggi competitivi. Le sperimentazioni partono dalle introduzioni, ad inizio legislatura (2003-4) di alcune priorità ed orientamenti, entro delibere di indirizzo della Giunta sulla riforma del welfare, che hanno costituito dei valori di riferimento per le politiche. Successivamente si è approdati alla legge provinciale 13/2007 di riforma del welfare (di cui si è già detto). In particolare è stato messo a punto un modello di valutazione partecipata "multiattori e multicriteria" (dove si pratica la valutazione di impatto sociale, mutuando le pratiche della valutazione di impatto ambientale) e si procede ad una valutazione partecipata dei piani ex ante ed ex post. Attenzione specifica è dedicata alla valutazione dei servizi (finanziati con fondi pubblici, ministeriali, provinciali) gestiti da cooperative, società: è stato adottato un percorso ([V@luta](#)), basato su check list e misto di elementi di valutazione soggettivi, di tipo qualitativo e quantitativo; il percorso stesso è stato condiviso con i partecipanti, con seminari a monte e a valle, e per ogni aspetto è stato discusso con rappresentanti del

---

<sup>12</sup> Si pensi alla riorganizzazione del servizio sanitario nazionale nel '74, con l'introduzione dei *Community Health Councils*, elettivi, che presto divennero più di 200, e dei *Patient Participation Groups*, anch'essi numerosi; nel settore delle politiche abitative, l'inclusione nel 1980, con il *Housing Act*, dei *Council Tenants* nei processi di decisione; nell'ambito delle politiche educative la graduale inclusione negli anni '60-'70 dei genitori degli studenti, organizzati in gruppi permanenti, nei processi di riforma della scuola, formalizzata nel 1980 con l'*Education Act*, etc.

<sup>13</sup> Forme di coinvolgimento specifico sono previste per i destinatari dei servizi e delle politiche (nella fattispecie di "consumatori", "utenti", "cittadini"), per gli operatori e per il pubblico più ampio, ovvero, per tutti coloro esprimano interesse a partecipare, pur non essendo tra i diretti beneficiari degli interventi.

terzo settore, chiamati a dare un parere. La valutazione dei servizi prevede l'autovalutazione; la valutazione dell'ente gestore, incaricato e competente del servizio, degli operatori; la valutazione dei portatori di interesse e destinatari. Vengono utilizzate varie tecniche (es.: focus group), per l'apprendimento delle quali sono state messe in campo anche azioni formative, per preparare personale competente. In questo modo sono stati valutati 95 progetti sociali, con varie sorprese (es. il giudizio dell'ente gestore del progetto a volte non collimava assolutamente con quello dei fruitori del servizio); di conseguenza, sono stati rifinanziati solo la metà dei progetti, ma senza contestazioni sui giornali e manifestazioni particolari di dissenso (in genere, questi percorsi sono "politicamente a rischio"). Altre iniziative hanno riguardato l'introduzione di percorsi di accountability (anche in questo caso è stato utilizzato un modello di matrici che si usa nelle politiche ambientali): nei termini con cui ce lo spiega il dirigente alle politiche sociali che abbiamo intervistato, si tratta di:

"un modello partecipativo territoriale che consente processi di rilevazione del bisogno che partono dal basso: i portatori di interesse vengono coinvolti nel percorso di decisione, con una partecipazione e inclusione su tutti i passaggi e trasversale: dopo l'analisi partecipata dei bisogni, c'è l'elaborazione del piano di azione sociale e, successivamente, la valutazione partecipata dei risultati". Nel 2004, il Comune di Rovereto, in una partnership tra provincia e comune, ha fatto il relativo percorso di certificazione (è l'unica amministrazione a livello nazionale ad essere certificata), sono nati dei tavoli per tema e ambito sociale. Il percorso di accountability approda al bilancio sociale (la rendicontazione sociale a carattere partecipato). Il percorso di certificazione è in fase di sperimentazione dai comprensori della Val di Non (dove parallelamente si sta attuando il percorso di certificazione territoriale ambientale Emas) e Giudicarie (i comprensori hanno competenza sulla pianificazione sociale, per la formazione) con il coinvolgimento dei piccoli comuni, iniziative di formazione alla partecipazione per i sindaci, etc ((Intervistato 15).

2) *La Legge provinciale del 15.03.2005 n.4: "Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia Autonoma di Trento"* è consistita in un processo di elaborazione dal carattere partecipato che, nelle intenzioni, doveva riformare la legge in vigore, dell'88, nella constatazione che occorreva adeguarsi con nuove regole, procedure e strumenti all'evoluzione del contesto della cooperazione internazionale. Questo provvedimento avrebbe sostanzialmente innovato l'azione provinciale se, successivamente all'approvazione da parte del Consiglio, la legge non fosse stata impugnata dal Governo nazionale, che ha contestato alla Provincia Autonoma la competenza a legiferare in materia di cooperazione allo sviluppo, dal momento che questa è parte integrante della politica estera, e la politica estera è materia esclusiva del Governo nazionale. La Corte Costituzionale ha dato ragione al Governo e di fatto ha cassato tre articoli che erano ritenuti il cuore di quella Legge. L'Amministrazione Provinciale si è trovata nella situazione di dovere decidere se approvare un regolamento abrogativo della Legge esistente, passaggio cui era subordinato l'entrata in vigore della nuova Legge; preferendo, alla fine, sospendere la procedura per evitare di trovarsi con un pezzo di legge precedente e senza la nuova legge. Ad oggi sono dunque operativi soltanto quegli articoli che non sono stati toccati dalla Corte e che non hanno bisogno del regolamento. Nella ricostruzione di un intervistato, che ha preso parte al processo e alla sua progettazione:

"Rispetto al percorso partecipativo individuato, è stato formato un gruppo di lavoro tra persone dell'Università, dell'Ufficio provinciale che si occupa delle politiche di solidarietà internazionale, delle Associazioni, che poi hanno costituito un coordinamento con le altre Associazioni. Ci sono stati una serie di incontri. Quindi, sulla base dei prodotti realizzati, sono state organizzate delle Assemblee ed è stato elaborato un testo condiviso, che poi è stato presentato nell'ultima Assemblea plenaria. Il disegno di Legge è andato in Consiglio, ha avuto una corsia preferenziale ed è stato approvato velocemente, pochi mesi dopo la presentazione" (Intervistato 3).

L'Ufficio per la Solidarietà internazionale, è stato impegnato nella promozione di un ulteriore processo partecipativo, che ha coinvolto i destinatari, alla definizione dei *“criteri per la concessione di contributi”*:

“Il titolo inganna un po’: ci sono i criteri di valutazione dei progetti e altre regole, sulle scadenze, le percentuali di finanziamento e altre cose – è stato il frutto di un lavoro che è durato quasi due anni, tra il 2000 e il 2002, con una serie di variazioni successive. Il processo svoltosi in quei due anni ha previsto il coinvolgimento degli operatori, anche attraverso un questionario che insisteva sulla discussione e condivisione dei criteri e delle regole fondamentali, ma anche sui bisogni formativi, sulle relazioni tra Provincia e Associazioni. Hanno collaborato circa il 35% delle Associazioni. Poi, colloqui a campione, telefonici e faccia a faccia; alcune riunioni di gruppo. C’è consenso tra le parti nel considerare il modello che si è definito attraverso questo percorso abbastanza equilibrato, anche rispetto alla valutazione e selezione dei progetti; e comunque, si tratta di un inizio nella prospettiva di approfondimenti successivi” (Intervistato 3).

### **3.4 Gli effetti virtuosi dell’auto-organizzazione sociale**

Gli esempi che seguono sono riferiti ad azioni promosse “dal basso”, nella forma di iniziative auto-organizzate e spontanee di aggregazione sociale per la produzione di beni comuni.

1) *“Mobilità democratica”*: *Critical mass a Trento e Rovereto*. Riportiamo una descrizione dell’iniziativa, sintetizzando il racconto che ci è stato fatto da uno dei protagonisti, che abbiamo intervistato.

“A Rovereto ci sono molti blog, che soprattutto i giovani usano come strumento di comunicazione. Nasce una cena tra bloggers, per conoscersi e in una discussione sui problemi legati al traffico e alla mobilità in città viene presa la decisione di agire con delle iniziative in città. Si tratta di trovare nuove forme collettive per la mobilità (sostenibile), per dare risposta alle fasce sociali più deboli e per migliorare la qualità dell’ambiente urbano. Si organizza un primo appuntamento serale (14/03/2007) pubblicizzato con locandine molto semplici, cui convergono una sessantina di persone; si proietta un film scaricato da internet “Light bicycle” e si pensa così ad una manifestazione di “massa critica”. L’attivazione è tutta attraverso blog, mail, siti internet, volantaggio. Risultato: alla manifestazione arrivano in circa 500 in bicicletta con invasione del viale del Mart, di rotonde, luoghi del centro storico: a partecipare c’erano espressioni di tutta la società civile: famiglie, associazioni, bambini, scout, alcuni esponenti politici. Questo ha aperto la via al dialogo sul nuovo piano della ciclabilità (con finanziamenti specifici di finanziamento delle ciclabili, vincolati per anni) e ha attivato iniziative dei commercianti (“negozio amico della bici”: chi partecipa all’iniziativa ha una spilla e c’è un circuito di negozi aderenti che fanno sconti, regali, se si va con questa spilla; altri negozi hanno attrezzato spazi con la pompa e strumenti utili per le bici). Ci sono state altre iniziative di massa critica (anche a Trento: con un esito buono di partecipazione, ma un clima “un po’ più formale”). I blog in questione hanno oggi 9-10.000 accessi, un vero successo” (Intervistato 9).

2) *L’eco-festa nel paese di Castellano: aggregazione sociale + politica culturale e ambientale*. Un gruppo di giovani di Castellano, piccolissimo comune nelle valli (non c’è parrocchia; un unico bar, negozio), inizia con l’organizzare una festa per fare aggregazione (molto semplice: musica, da bere...); dopo 7 anni il rito festaiolo è diventato un evento culturale.

“L’idea era coniugare la festa paesana, integrare un gruppo verso nuovi orizzonti. Nell’edizione 2006 la festa si è articolata con un programma, con l’aiuto dell’associazionismo (una coniugazione si associazionismo locale: la pro-loco, gli alpini, etc., con quello più internazionale: Amnesty, Emergency, Greenpeace, Zero Grado), che ha portato ad esempio musica di qualità, c’è stata una ricerca in questa direzione. La festa è diventata poi una ecofesta, cioè, rifiuti zero, facendo un 90-95% di raccolta differenziata (sono stati utilizzati stoviglie biodegradabili, vuoti a rendere, brocche in vetro...). Hanno partecipato 2000 persone.. È stata la prima festa paesana che ha lanciato un messaggio di questo tipo. Inoltre rispetto alla mobilità il gruppo ha costruito un dibattito con i gruppi di massa critica, per cercare di capire se auto e montagna costituiscano una strada obbligata o se ci possano essere altre forme per spostarsi”. (Intervistato 9)

3) *Percorsi partecipativi per la gestione del consenso sulla raccolta differenziata*. Questo esempio, nell'intenzione di chi scrive, viene utilizzato per mettere in evidenza il potenziale di un gruppo, composto da pochi giovani, di incidere su una politica pubblica, attraverso professionalità nel campo della partecipazione. Nel 2001 la percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti in Trentino raggiungeva percentuali assai basse (20-30%). Anche per questa ragione l'Amministrazione Provinciale aveva pianificato la realizzazione di un inceneritore, divenuto un caso noto di conflitto (del tipo: nimby). L'impegno di Idecum, una società-impresa composta da un gruppo di giovani specializzati nella messa a punto di percorsi partecipativi per il coinvolgimento dei cittadini in progetti di pubbliche amministrazioni, ha portato, con il parallelo investimento di enti locali, a una serie di progetti di tipo partecipativo dedicati al miglioramento della pratica della raccolta differenziata, in molti comuni del Trentino (circa un centinaio). Attualmente il Trentino ha raggiunto percentuali di raccolta differenziata con punte dell'80%. Sono stati organizzati centinaia di serate informative, gruppi di lavoro e varie forme di coinvolgimento dei cittadini e delle amministrazioni. La premessa da cui muove Idecum è la constatazione che nelle politiche di tipo ambientale (come in altri ambiti) si tende molto spesso a trovare soluzioni ai problemi, imposte dall'alto e di tipo tecnico, trascurando la dimensione sociale e relazionale che in queste politiche è fondamentale; l'investimento nella ricerca di partecipazione, nei rapporti umani è a volte la chiave di successo dell'introduzione di cambiamenti rilevanti che hanno bisogno, per effettuarsi, della maturazione di una consapevolezza e motivazione collettiva. L'inceneritore non è stato realizzato, la discussione è ancora aperta.

## Bibliografia

- Bohman James, 1996, *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*, Cambridge, Mass, London MIT Press.
- Crosta P.L., 2007, "Interrogare i processi di costruzione di 'pubblico' come 'prove' di democrazia", in Pellizzoni L. (a cura di) *La democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, ISG-DSU, Università di Trieste, pp.47-72.
- De Tocqueville Alexis, 1992, *La democrazia in America*, Milano, Rizzoli, ed. or., *De la démocratie en Amérique*, 1835.
- Donolo C., 2008, "La democrazia in pubblico", relazione alla Scuola Dottorale dell'Università IUAV di Venezia.
- Dryzek John S., 1990, *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*, Cambridge, Cambridge University.
- Dryzek J. S., 2000, *Deliberative Democracy and Beyond, Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press.
- Fargion V., Morlino L., 2006, "Europeizzazione e rappresentanza", in Fargion, Morlino, Profeti (a cura di) *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, il Mulino, Bologna, pp 11-62.
- Habermas J., 1996, *Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Guerini e Associati, Milano.
- Kooiman J. (ed.), 1993, *Modern Governance*, London, Sage.
- Mastropaolo Alfio, 1999, "La democrazia: una ipotesi di restauro", in P. Hirst *Dallo statalismo al pluralismo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Morlino L., Morisi M., 1999, "Europeanization and Representation in Italy", paper presentato alla conferenza *The Impact of Increased Economic Integration on Italy and the Rest of Europe*, Georgetown University.

Pellizzoni Luigi, 2005, *Cosa significa partecipare*, "Rassegna Italiana di Sociologia", a. XLVI, n.3, luglio-settembre 2005.

Pizzorno A., 1983, "Sulla teoria della scelta democratica", in *Stato e Mercato* n. 7, pp.3-46.

Schön D., Rein M, 1994, *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*, Basic Book, New York.

Richardson Ann, 1983, *Participation*, London, Boston, Melbourne and Henley, Routledge & Kegan Paul.

Sen Amartya., 2004, *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'occidente*, Milano, Mondadori.

Rawls John, 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge (MA) Harvard University Press.

## Documentazione di riferimento

Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, 2001.

Intervento del Presidente della Provincia Autonoma di Trento reso noto al Consiglio Provinciale in occasione dell'illustrazione della manovra finanziaria 2008-2010, / Dicembre 2007.

Ufficio del Difensore Civico, Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, Relazione Annuale 2004.

Ufficio del Difensore Civico, Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, Relazione Annuale 2005.

Dipartimento Programmazione, Ricerca e Innovazione, Servizio Programmazione, Provincia Autonoma di Trento, Programma di sviluppo provinciale per la XIII legislatura.

TxT, trentini per il trentino, le politiche coalizionali emerse dal confronto istituzionale.

Piattaforma territoriale del Brennero. Proposta di progetto coalizionale di area vasta, Programmazione Comunitaria 2007-2013.

CIPRA. Futuro nelle Alpi. Diffondere il sapere – collegare le persone.

IDECOM: idee e comunicazione per l'ambiente.

Massacriticarovereto. Volantini.

Impronte, laboratorio di partecipazione, Rassegna stampa 2002-2007.

Osservazioni delle associazioni ambientaliste provinciali al nuovo piano urbanistico provinciale, 15 Febbraio 2007 (Italia Nostra – Legambiente – LIPU – Mountain Wilderness –WWF del Trentino).

Assessorato all'Emigrazione, Solidarietà internazionale, Sport e Pari Opportunità, Provincia Autonoma di Trento, Il Trentino e la Solidarietà internazionale, 2005/2006 (VI volume)

"Progettare la solidarietà internazionale. Da comunità a comunità. Esperienze di animazione di territori a confronto", Quaderni per la pace n.11/2007.

Legge provinciale "Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia Autonoma di Trento", n. 4 15 Marzo 2005

Assessorato alle Politiche Sociali, Servizio per le Politiche Sociali, Provincia Autonoma di Trento, I Progetti Sociali finanziati con la legge 285/97 relativi al bando 2001: Giovani oggi in Trentino, 2005.

Servizio Politiche sociali e abitative, Provincia Autonoma di Trento, Edilizia abitativa agevolata. Piano straordinario 2006-2007 in materia di edilizia abitativa agevolata, 2007.

Giunta Provinciale, Provincia Autonoma di Trento, Piano di interventi in materia di politiche familiari, 2004

Servizio Edilizia Abitativa, Provincia Autonoma di Trento, La certificazione etica e sociale del Piano pluriennale per l'Edilizia abitativa, 2004

Servizio Edilizia Abitativa, Provincia Autonoma di Trento, Piano pluriennale in materia di edilizia abitativa, 2004.

Documenti Sociali – Famiglia n° 32, Family Made in Trentino, Trentino distretto della famiglia, 2007.

Tecnologia e servizi socio-assistenziali: Accordo per l'installazione in due unità abitative di sistemi domotici e tecnologici per migliorare il comfort abitativo di persone diversamente abili, Provincia Autonoma di Trento-Cooperativa Sociale Villa Maria – Università di Trento – Cunedì, 2005.

Servizio Politiche sociali e abitative, Provincia Autonoma di Trento, Dal pacchetto demotico trentino all'e-welf@are: relazione conclusiva della sperimentazione, 2007.

Servizio Politiche sociali e abitative, Provincia Autonoma di Trento, Manuale dell'organizzazione del servizio politiche sociali e abitative anno 2007.

Servizio Politiche sociali e abitative, Provincia Autonoma di Trento, Le certificazioni di qualità del servizio politiche sociali e abitative, 2007.

Accordo volontario per favorire l'inclusione sociale delle persone disabili e lo sviluppo del distretto dell'economia solidale, Servizio Politiche sociali e abitative, Provincia Autonoma di Trento, Cooperativa Sociale Alisei, Cooperativa sociale Villa Maria, Casa di soggiorno per anziani di Rovereto, Comprensorio della Vallagarina, Agenzia del Lavoro, 2008; Verbale di deliberazione della Giunta Provinciale 01 Febbraio 2008.

Verbale di deliberazione della Giunta Provinciale 16. Novembre 2007, attuazione piano straordinario da parte di ITEA

Legge Provinciale 27 Luglio 2007, n. 13, Politiche sociali nella provincia di Trento

Inter-rete Europea delle Iniziative Etiche e Solidali, Statuto.

Forum trentino Associazioni per la Famiglia, Provincia Autonoma di Trento, Guida ai servizi estivi offerti alla famiglia sul territorio provinciale di Trento, Estate 2007.

Servizio Politiche sociali e abitative, Provincia Autonoma di Trento, Family in Trentino, audit famiglia & lavoro in Trentino, Febbraio 2008.

Giunta provinciale, Provincia Autonoma di Trento, Piano degli interventi in materia di politiche familiari, 2007-8

Servizio Politiche sociali e abitative, Provincia Autonoma di Trento, Bilancio Sociale del Servizio per le politiche sociali 2004-2005.