

ALESSANDRO PALETTO, ISABELLA DE MEO

La partecipazione pubblica nella definizione degli obiettivi e delle azioni della gestione forestale: necessità, modalità, vantaggi e limiti

Valori sociali e paradigmi gestionali

La partecipazione pubblica nella gestione delle risorse naturali è figlia di un processo che ha interessato tutti i paesi industrializzati e che ha comportato un mutamento nella gerarchia dei valori sociali. Inglehart asserisce che esiste una gerarchia dei bisogni umani alla cui base si trovano i bisogni primari, legati alla sopravvivenza fisica, seguiti da una serie di valori di ordine superiore e inferiore che si manifestano soltanto nel momento in cui sono stati soddisfatti quelli primari (INGLEHART, 1977). I valori di ordine superiore comprendono i valori post-materialistici, orientati verso bisogni di natura principalmente espressiva, mentre quelli di ordine inferiore sono i valori di tipo materialistico che riflettono preoccupazioni relative al benessere economico e alla sicurezza personale e collettiva.

Le società tradizionali, che hanno caratterizzato gran parte della storia dell'umanità, comprendono tutte quelle società dipendenti, direttamente o indirettamente, dalle risorse naturali per il soddisfacimento dei propri bisogni primari. Le società tradizionali, all'interno delle quali rientrano sia quelle formate da agricoltori stanziali sia quelle dei cacciatori-raccoglitori, sono sistemi integrati di economia, storia, religione e ambiente. Tali società sono fondamentalmente proiettate in un'ottica di sopravvivenza del gruppo, pertanto i principi basilari sono la cooperazione, la solidarietà e la reciprocità tra i membri del gruppo. Inoltre, le società tradizionali sono caratterizzate da

uno stretto rapporto con la foresta, risorsa che rappresenta la fonte principale di sostentamento, al contempo considerata benevola fonte di sicurezza (HANN, HART, 2011). I valori principali che le società tradizionali attribuiscono alle foreste sono quelli spirituali e culturali e solo secondariamente quelli economici, legati a un'economia di sussistenza e non rivolta al mercato (LEWIS, SHEPPARD, 2005).

Al primo importante mutamento nella gerarchia dei valori si è assistito con il passaggio dalle società tradizionali alla cosiddetta società moderna, attraverso il processo di industrializzazione e modernizzazione. Il concetto di modernizzazione fa riferimento a quell'insieme di cambiamenti sociali, economici, politici e culturali di ampia scala (MARTINELLI, 2008) che hanno portato, nei paesi occidentali, a una serie di mutamenti sociopolitici tangibili quali l'urbanizzazione, l'educazione di massa, la specializzazione occupazionale, la burocratizzazione e lo sviluppo delle comunicazioni (INGLEHART, 1998).

La modernizzazione è un concetto più ampio rispetto a quello di industrializzazione in quanto, oltre a ricomprendere quest'ultimo, sottintende una serie di fenomeni di più vasta portata che hanno caratterizzato la storia mondiale degli ultimi duecento anni e che traggono origine dalla duplice rivoluzione del XVIII secolo (economico-sociale e politico-culturale) (MARTINELLI, 2008). L'affermazione della società moderna ha comportato uno stravolgimento nella gerarchia dei valori in quanto la modernizzazione stessa è stata portatrice

di valori che supportano la crescita economica, quali la razionalità economica e l'individualismo, che sostituiscono l'insieme di regole religiose comuni a molte società preindustriali che inibiscono la ricchezza economica.

Il passaggio da una visione orientata verso la religione (autorità religiosa tradizionale) a una legal-razionale, basata sulla fede nella scienza e nella razionalità (autorità secolare legal-razionale), rappresenta l'elemento chiave della modernizzazione.

L'individualismo trova le sue origini storiche ben prima di quello che viene considerato l'evento cardine dell'avvio del processo di modernizzazione: la prima fase della rivoluzione industriale. Come fa lucidamente notare Bauman l'individualità moderna nasce come dono di Dio agli uomini (facoltosi ovviamente!) nel Rinascimento, attraverso il discorso che Dio fece ad Adamo riportato, nel 1486, da Pico della Mirandola (BAUMAN, 2001). Tale discorso legittima la superiorità dell'uomo sulla natura e la sua indipendenza, in quanto viene data particolare enfasi al fatto che le altre creature hanno una natura ben precisa e prescritta da Dio, mentre l'uomo può stabilire i suoi limiti a propria discrezione e possedere, in base ai propri desideri e al proprio senno, qualsiasi luogo, qualsiasi forma e qualsiasi funzione esso desideri. Questo improbabile discorso del "Dio del Rinascimento" non fa altro che avvallare una tendenza già in atto, e accentuatasi nei secoli a venire, vale a dire l'affermazione dell'individualizzazione e delle libertà personali come valori prioritari per l'umanità a discapito del benessere collettivo. Lo stesso Marx afferma che nel momento in cui il mercato diventa il principale mezzo di riproduzione sociale la combinazione di capitale monetario e lavoro salariato consente la nascita di una società nuova (società capitalista) emancipata rispetto alla sua primitiva dipendenza dalla natura (MARX, 1983).

Il pensiero moderno, basato sul sistema di valori descritto, ha fortemente influenzato anche il rapporto tra società e natura e conseguentemente il modo in cui gestire le risorse naturali e specificatamente le foreste

(HUJALA, 2009). A seguito della rivoluzione industriale, anche nel settore forestale si è affermato un approccio gestionale di tipo produttivistico, che sulla base delle conoscenze tecniche e scientifiche predispone un sistema di gestione forestale finalizzato a massimizzare la produzione legnosa (LUCKERT, WILLIAMSON, 2005). Tale sistema, conosciuto con il nome di *sustained-yield management*, è l'approccio gestionale figlio della rivoluzione industriale e dell'affermazione dei valori materialistici. Il *sustained-yield management* è la gestione forestale che consente una produzione continua pianificando nel tempo il conseguimento di un bilancio tra incrementi e prelievi. In altri termini, il *sustained-yield management* può essere considerata come l'ultima tappa di un processo evolutivo che ha portato al passaggio della produzione di legname come sorgente temporanea ed esauribile a una permanente e sostenibile nel tempo (CORREIA, 2007). Tale passaggio non deve essere visto esclusivamente in termini tecnici, ma comporta anche un mutamento culturale che ha portato dalla prima fase del "capitalismo forestale", caratterizzato da un'ottica predatoria nei confronti della risorsa forestale, a una seconda fase gestionale di maggiore consapevolezza della necessità di assicurare la sostenibilità della produzione.

Un altro cambiamento epocale, legato alla crescita del benessere economico, del livello d'istruzione e di una maggiore disponibilità di tempo libero, è culminato negli anni '60 e '70 del XX secolo attraverso uno spostamento di fondo nel sistema dei valori sociali. La crescita economica post-industrializzazione, associata all'affermazione in molte società industriali avanzate dello Stato sociale (*welfare State*) ha provocato un mutamento culturale che può essere genericamente definito come postmoderno. Il mutamento postmoderno è portatore di un insieme di valori profondamente diversi rispetto a quelli della società moderna. Il successo personale, la crescita economica e la razionalità lasciano il posto alla massimizzazione del benessere, alla perdita di enfasi nei confronti sia dell'autorità tradizionale (religiosa) sia di quella legal-razionale,

all'affermazione di valori post-materialistici. In quest'ottica la crescita economica viene subordinata, perlomeno parzialmente, al problema del suo impatto sull'ambiente. La fiducia incondizionata per la scienza, la tecnologia e la razionalità cominciano ad affievolirsi e la ricerca della propria utilità personale (generalmente di tipo economico come la massimizzazione del profitto) lascia il posto alla ricerca di una maggiore qualità dell'esperienza lavorativa e del benessere in sé. Col mutamento post-moderno la scienza perde terreno rispetto ai fattori spirituali o a quella che potremmo definire come neo-spiritualità o nuovo ascetismo. In questa cornice culturale nascono i movimenti ambientalisti radicali e il valore intrinseco delle singole entità naturali o della natura nel suo complesso trova un ruolo preminente nel dibattito scientifico a partire dalla diffusione a livello accademico, avvenuta negli anni '70, dell'etica ambientale (SAMUELS-SON, 2010). A livello scientifico si afferma un paradigma gestionale fortemente incentrato sui valori dell'ambiente in una visione sempre meno antropocentrica (*ecosystem management* - GRUMBINE, 1994), ma cresce al contempo la pressione sociale in favore di un maggior coinvolgimento dei portatori d'interessi e delle comunità locali nella gestione delle risorse naturali. In questo insieme di valori post-materialistici si registra anche una crescente domanda sociale a favore della trasparenza e della partecipazione pubblica nelle scelte di natura politica. Grazie ad una maggiore consapevolezza dei singoli cittadini sui propri diritti e dei decision makers sulla necessità di un maggior coinvolgimento nel processo decisionale di tutti gli attori sociali, la partecipazione pubblica nella gestione delle risorse naturali si comincia a diffondere in modo capillare in tutti i paesi a economia avanzata.

In sintesi, si può asserire che i cambiamenti sociali verificatisi nel corso della

storia hanno comportato un mutamento dei valori prioritari legati al bosco (Tabella 1) e conseguentemente della gestione forestale che è passata attraverso tre paradigmi principali: *traditional management*, *sustained-yield management* ed *ecosystem management*.

Tipi di società	Valori sociali di riferimento	Funzioni forestali prioritarie
Società tradizionale	Valori legati al soddisfacimento dei bisogni primari	Economica (in un'economia di sussistenza) Spirituale Culturale
Società moderna	Valori materialistici	Economica (in un'economia di mercato)
Società post moderna	Valori post-materialistici	Ambientale - Ecologica Sociale

Tabella 1. Valori sociali e funzioni forestali prioritarie nei diversi tipi di società.

La partecipazione pubblica: definizione e contesto di sviluppo

La World Bank (1996) definisce la partecipazione pubblica il processo nel quale i portatori d'interesse (*stakeholders*) possono influenzare e controllare lo sviluppo di iniziative, le decisioni e l'impiego di risorse che direttamente li riguardano (LUYET *et al.*, 2006). Facendo riferimento al settore forestale, secondo la definizione fornita dalla FAO/ECE/ILO (2000) per partecipazione si intende l'insieme di forme di coinvolgimento pubblico diretto in cui gli individui, singolarmente o in gruppi organizzati, possono scambiare informazioni, esprimere opinioni e interessi articolati e hanno il potenziale di influenzare le decisioni o i risultati di specifiche questioni legate al settore forestale. Come descritto nel precedente paragrafo, il coinvolgimento degli attori sociali nella gestione delle risorse naturali è un concetto relativamente nuovo, affermatosi a seguito del profondo cambiamento che ha interessato i paesi a economia avanzata nell'ultimo quarto di secolo (BEIERLE, CAYFORD, 2002). Il processo di pubblica partecipazione è il risultato di un'evoluzione storica segnata dalla crescente richiesta di democrazia partecipativa, finalizzata a superare i limiti

della democrazia rappresentativa tradizionale attraverso lo sviluppo di un maggior senso di giustizia e di comunità (MOOTE *et al.*, 1997). L'affermazione di tale concetto nella gestione delle risorse naturali ha reso obsoleto il classico approccio *top-down* (in cui il pubblico decisore decide le strategie d'intervento sul territorio per il bene della collettività) ed ha lasciato spazio a un approccio dal basso (*bottom-up*). L'approccio *bottom-up* si basa su un processo decisionale condiviso, in cui il pubblico decisore non è l'unico attore che porta avanti le scelte, ma è uno degli *stakeholders* coinvolti nel processo.

A livello politico, la necessità di un maggiore coinvolgimento degli attori sociali nella gestione delle risorse naturali è emersa la prima volta durante la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Umano tenutasi a Stoccolma nel 1972 e successivamente con l'adozione della Carta Mondiale per la Natura approvata a Montevideo nel 1982 (APPELSTRAND, 2002). Dopo questa prima presa di consapevolezza politica, la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) di Rio de Janeiro (1992) e, soprattutto, la Convenzione di Århus dal titolo "*Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters*" (1998) delineano gli aspetti fondanti e la rilevanza della partecipazione pubblica come strumento per diminuire i potenziali conflitti e aumentare la legittimità del processo di decisione. Il Principio 10 dell'UNCED afferma che "il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. A livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni concernenti le sostanze e attività pericolose nelle comunità, e avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali". La Convenzione di Århus si prefigge, invece, l'obiettivo prioritario di rafforzare l'effettiva partecipazione pubblica a tre livelli decisionali: nel-

le decisioni relative a specifiche attività, nei piani, programmi e politiche relative all'ambiente e nella predisposizione dei regolamenti esecutivi (HARTLEY, WOOD, 1995; LEE, ABBOT, 2003).

Specificatamente per il settore forestale si deve ricordare l'*Intergovernmental Panel on Forests* (IPF), stabilito per due anni (1995-97) dalla Commissione sullo Sviluppo Sostenibile (CSD), che raccomanda di realizzare i Programmi Forestali Nazionali (PFN) secondo un processo partecipativo. Inoltre, nella terza Conferenza Ministeriale per la Protezione delle Foreste in Europa (MCPFE), tenutasi a Lisbona nel 1998, viene fatto esplicito riferimento alla necessità di un adeguato livello di partecipazione, educazione e trasparenza al fine di far sì che l'interazione tra società e settore forestale rivesta un ruolo preminente nello sviluppo sostenibile. Relativamente alle azioni future la terza MCPFE prevede per i Paesi firmatari dell'Unione Europea la necessità di promuovere le condizioni necessarie per la partecipazione degli *stakeholders* allo sviluppo delle future politiche e programmi forestali (MCPFE, 2002).

Alla luce di questo inquadramento della partecipazione pubblica nel settore forestale, il presente contributo si prefigge l'obiettivo di presentare un modello procedurale per la pubblica partecipazione idoneo alla pianificazione forestale a scala sovraziendale. Il modello è descritto attraverso i quattro aspetti chiave della partecipazione così come individuati da vari autori (delegazione del potere, momento della partecipazione, apprendimento interattivo e procedura), dando particolare enfasi alle fasi del processo (LECOMTE *et al.*, 2005).

Aspetti chiave della partecipazione pubblica

Il coinvolgimento dei portatori d'interesse nel processo di pianificazione forestale è un concetto ormai ampiamente assodato in paesi quali il Canada, gli Stati Uniti (KNOPP,

CALDBECK, 1988) e nei paesi Scandinavi (KANGAS *et al.*, 2006), mentre è in forma di consolidamento in altri contesti, come quello italiano, dove ha cominciato a diffondersi a livello politico soltanto nell'ultimo ventennio. Nel presente contributo la partecipazione pubblica nella pianificazione forestale è stata analizzata attraverso gli aspetti chiave individuati da vari autori (LECOMTE *et al.*, 2005).

Delegazione del potere

Il potere rappresenta un concetto chiave della partecipazione poiché soltanto gli attori sociali dotati di una qualche forma di potere, sia esso economico, politico, culturale o simbolico, sono in grado di influenzare il processo decisionale (SLOCUM *et al.*, 1995). Nel caso della pianificazione forestale delegare potere agli attori sociali significa per il decisore pubblico (responsabile del piano) rinunciare a parte del proprio potere a favore di altri soggetti presenti sul territorio. Il modo in cui viene delegato il potere dipende da due fattori: la messa a punto di effettivi criteri di partecipazione e il livello di partecipazione adottato.

I criteri necessari per un effettivo processo di partecipazione sono sintetizzati da Sheppard e Meitner (2005) come segue: garantire un'ampia rappresentanza di tutte le parti interessate al processo, strutturare il processo decisionale in maniera chiara, trasparente e caratterizzata da un libero accesso alle informazioni di base, e diffondere le informazioni in maniera facilmente comprensibile, anche a un pubblico non specialistico, ma allo stesso tempo con un'elevata accuratezza informativa.

Inoltre, come detto, il concetto di potere è strettamente legato al livello di partecipazione, intendendo con questo termine il grado di coinvolgimento degli attori sociali nel processo e la loro effettiva capacità di influenzare le decisioni. In letteratura esistono molteplici classificazioni relative ai possibili livelli di partecipazione. Arnstein (1969) individua tre macro-livelli di partecipazione ciascuno composto da sotto-livelli. Il livello

più basso comprende tutti quei tipi di partecipazione fittizia idonei soltanto a legittimare il processo decisionale; al secondo livello rientrano i modelli di partecipazione in cui i cittadini hanno la possibilità di influenzare il processo, ma dove gli stessi non detengono il potere (informazione, consultazione, conciliazione). Al livello più alto abbiamo i modelli in cui il potere è effettivamente nelle mani dei cittadini in forma di *partnership*, potere delegato o *citizen control*. Altri autori usano una differente classificazione dei livelli di pubblica partecipazione. Assai più diffuso in letteratura è quello riportato in Tabella 2, secondo il quale esistono sette livelli di partecipazione (PRETTY, 1995). Tabbush (2004) raggruppa i suddetti sette livelli in quattro macro-gruppi dove le distinzioni tra un livello e il successivo sono più nette: condivisione delle informazioni, consultazione, collaborazione e empowerment.

Nella pianificazione forestale a scala sovraziendale, dove le parti sociali e gli interessi in gioco sono molteplici, è auspicabile un livello di partecipazione interattivo o collaborativo dove i portatori d'interesse sono coinvolti in tutte le fasi del processo decisionale in maniera attiva e propositiva. La scelta del livello di partecipazione e dei criteri a cui attenersi vengono stabiliti dai responsabili del piano prima dell'avvio del processo in modo da definire chiaramente gli obiettivi da conseguire e le modalità per raggiungerli. Nonostante questo, se a processo avviato ci si accorge che le condizioni sociali non sono favorevoli per una partecipazione interattiva proficua i responsabili del piano possono modificare il livello di partecipazione dando maggiore enfasi alle fasi di consultazione e informazione anziché di interazione.

Momento della partecipazione

Il momento della partecipazione considera il *timing* e la frequenza con cui gli attori sociali sono coinvolti nel processo decisionale. Il *timing* fa riferimento al momento in cui gli *stakeholders* vengo-

Partecipazione passiva	I portatori d'interesse sono semplicemente informati del fatto che si sta realizzando un piano, mentre le decisioni sono prese a priori dai decision makers senza che gli altri attori sociali possano fornire alcun tipo di contributo.
Partecipazione tramite passaggio di informazioni	I portatori d'interesse sono consultati unicamente al fine di fornire informazioni e conoscenze utili al processo di piano, ma gli stessi non possono influenzare il processo.
Partecipazione per consultazione	I portatori d'interesse sono consultati dai decision makers al fine di capire i loro bisogni e le loro richieste in modo da includerle, a loro discrezione, nel futuro piano di gestione
Partecipazione per incentivi materiali	I portatori d'interesse partecipano supportando i decision makers in cambio di beni derivanti dalla foresta (legna da ardere) o altri incentivi materiali (denaro)
Partecipazione funzionale	I portatori d'interesse sono coinvolti attivamente in merito a predeterminati obiettivi fissati dai decision makers
Partecipazione interattiva	I portatori d'interesse partecipano congiuntamente alla redazione delle azioni del piano e alla formazione di nuovi gruppi di attori locali o di rafforzamento a quelli già esistenti
<i>Self-mobilization</i>	I portatori d'interesse partecipano prendendo direttamente l'iniziativa indipendentemente dalle istituzioni esterne

Tabella 2. Livelli di pubblica partecipazione nelle prese di decisione.
Fonte: modificato da Pretty et al., (1995).

no coinvolti per la prima volta, all'avvio del piano oppure a piano già inoltrato, e in quali fasi vengono attivamente coinvolti. La frequenza, riferita a ciascuna fase in cui gli attori sociali sono coinvolti, è categorizzata secondo tre gradienti: singola (quando gli attori sono convocati un'unica volta), sporadica (quando gli attori sono convocati più volte, ma senza un senso di continuità tra i vari momenti d'incontro) o continua (quando gli attori sono convocati regolarmente nelle vari fasi del processo). La scelta della frequenza più idonea per ciascuna fase dipende dal contesto locale in cui si opera e deve essere attentamente valutata dai responsabili del piano al fine di evitare potenziali incontri inutili che non darebbero un valore aggiunto al processo, ma stancherebbero i partecipanti.

Apprendimento interattivo

L'apprendimento interattivo si riferisce al processo di scambio di conoscenze e informazioni tra i partecipanti al processo partecipativo. Questo aspetto è uno dei più rilevanti in assoluto per il successo dell'intero processo in quanto consente di

accrescere la fiducia reciproca e la comprensione dei valori, bisogni e interessi degli altri soggetti coinvolti. Il tipo d'interazione tra gli attori coinvolti nel processo dipende dal modo in cui sono organizzati gli incontri e può essere: unilaterale (dai *decision makers* agli altri attori), bilaterale (dai *decision makers* agli altri attori e viceversa), attivo (dialogo paritario e circolare tra tutti gli attori). Inoltre, l'apprendimento interattivo si può verificare sia nei momenti/incontri ufficiali del processo di piano, sia informalmente grazie all'interazione degli attori sociali al di fuori di questi momenti ufficiali.

Procedura

Infine, la procedura fa riferimento al modo in cui è strutturato il processo di partecipazione nelle sue varie fasi concrete e al ruolo che i partecipanti rivestono in ciascuna fase. Per la descrizione delle singole fasi del processo partecipativo si rimanda al paragrafo successivo, frutto della descrizione congiunta dell'approccio teorico e dell'applicazione pratica nella pianificazione forestale sovraziendale.

Modello procedurale per la partecipazione nella pianificazione forestale sovraziendale

La scala sovraziendale - in cui il piano di gestione si pone come strumento utile a fornire indirizzi gestionali a scala di comprensorio - prende in considerazione, con una visione unitaria e integrata, sia i fattori ecologici e culturali che la componente umana. Per questo motivo la scala sovraziendale sembra essere quella in cui più opportunamente può integrarsi la partecipazione pubblica. L'ampiezza dei territori coinvolti e l'approccio integrato alle componenti silvo-pastorali ma anche socio-economiche del territorio, mettono in gioco molti attori e interessi diversi. In questa situazione, a livello della quale sono stabiliti gli indirizzi per la gestione sostenibile del territorio montano e rurale e tutelati gli interessi della collettività nei confronti del bosco, la partecipazione nella pianificazione forestale va interpretata come uno strumento che, tra gli altri, può promuovere la sostenibilità sociale delle decisioni e delle strategie di gestione forestale (CANTIANI, 2006). Il modello di pubblica partecipazione qui presentato si prefigge l'obiettivo di presentare un modello teorico con le sue possibili varianti applicative risultato di più esperienze pratiche.

Il processo di pubblica partecipazione nella pianificazione forestale sovraziendale è idealmente ripartito in cinque fasi strettamente concatenate le une con le altre (CANTIANI, 2006): (1) fase informativa, (2) analisi dei portatori d'interesse (*stakeholders analysis*) (3) prima fase di consultazione, (4) fase di sintesi, e (5) seconda fase di consultazione.

Fase informativa

La fase informativa rappresenta il primo passo di un processo partecipato e consiste nella divulgazione dell'iniziativa e nel primo coinvolgimento della comunità locale, da parte dei responsabili del progetto. L'in-

formazione che deve essere divulgata in questa sede è un'informazione di base, dai bassi contenuti specialistici, finalizzata a informare gli attori territoriali del fatto che sta per essere realizzato un piano territoriale e di quali sono le finalità generali che tale piano si prefigge. Questa fase informativa è di fondamentale importanza per avviare la procedura e stimolare il coinvolgimento dei partecipanti facendo in modo che possano esprimersi sulla base di opinioni fondate e utili a riconoscere e discutere in maniera corretta gli aspetti tecnici e scientifici relativi al piano (SHANNON, 2003).

Le strategie informative da mettere in atto, in considerazione del target di attori che si intende raggiungere, possono essere di due tipi: (1) la prima strategia è finalizzata a informare il maggior numero possibile di persone, (2) la seconda, invece, si concentra su un particolare gruppo di attori. In base alla strategia adottata è necessario impiegare metodi informativi idonei. Quando l'obiettivo è raggiungere un ampio pubblico il metodo più idoneo è l'*outreach*, finalizzato a coinvolgere un elevato numero di soggetti potenzialmente interessati attraverso la distribuzione di materiale informativo-divulgativo o incontri pubblici aperti (KELLY, 2004). Se la strategia adottata è quella di focalizzarsi su alcuni gruppi chiave, è necessario realizzare una strategia maggiormente mirata alla comunicazione, attraverso riunioni chiuse ad invito o tramite colloqui personali. Secondo gli schemi teorici, i livelli di informazione possono riguardare tutti gli attori sociali presenti nel territorio di riferimento, oppure i soli portatori d'interesse o un sotto-insieme dei portatori d'interesse (Figura 1). Dal punto di vista pratico, considerando le ricadute potenziali che i piani forestali a scala sovraziendale hanno sulla comunità locale si consiglia di informare tutta la comunità e non limitarsi ai soli attori chiave in quanto l'informazione è il primo passo per legittimare il processo di piano.

Stakeholders analysis

La *stakeholders analysis* è la fase del processo consistente nell'identificazione di tutti gli attori sociali direttamente o indirettamente interessati nei confronti delle tematiche trattate o dalle ricadute del piano. I portatori d'interesse sono quei gruppi di persone organizzate o non organizzate, che si ripartiscono un interesse comune o parte di esso a riguardo di una particolare tematica (GRIMBLE, WELLARD, 1997).

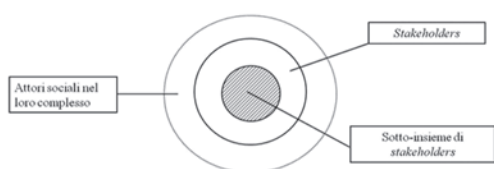


Figura 1. Possibili sotto-insieme di attori sociali da coinvolgere nella fase informativa.

Secondo questa definizione la *stakeholders analysis* ha l'obiettivo di capire e valutare quali sono i portatori d'interesse rilevanti nell'ambito territoriale di riferimento osservati dalla prospettiva di uno *stakeholders* privilegiato: il pubblico decisore (BRUGHA, VARVASOVSKY, 2000). Questa fase del processo risulta particolarmente delicata in quanto una valutazione sbagliata o viziata da soggettività può compromettere la buona riuscita dell'intero processo. Gli *stakeholders*, secondo la definizione di Grimble e Wellard (1997) sono unicamente gruppi di persone, quindi attori collettivi, mentre sono esclusi i singoli individui. Altri autori hanno una visione più ampia e considerano tra i vari tipi di portatori d'interessi anche gli attori individuali (DE MEO *et al.*, 2011). Operativamente, per realizzare la *stakeholders analysis*, i responsabili del progetto raccolgono tutte le banche dati utili per stilare una lista preliminare di *stakeholders*. Questa lista deve essere successivamente integrata tramite un *brainstorming* con un *pool* di esperti che lavorano nel territorio di riferimento e una successiva fase di *snowball sampling*. Durante questa fase viene chiesto ai portatori d'interesse individuati di indicare altri attori che operano sul

territorio in merito al settore di riferimento. In tal modo possono essere individuati nuovi attori tramite, appunto, un campionamento a cascata.

La lista finale degli *stakeholders* rappresenta il punto di partenza per le successive fasi del processo. A questo punto è possibile procedere seguendo due strade alternative: la prima impone di consultare, e coinvolgere nelle successive fasi, tutti i portatori d'interesse individuati. La seconda prevede, invece, una valutazione e classificazione dei portatori d'interesse al fine di prevedere differenti livelli di coinvolgimento. La prima strada, del totale coinvolgimento, è sicuramente quella più democratica in quanto prende in considerazione le istanze di tutti i portatori d'interessi, ma rischia di essere troppo dispersiva se tutti gli attori partecipano a tutte le fasi del processo. Se si opta per la seconda via, la valutazione degli *stakeholders* può essere fatta da un gruppo di esperti super partes con riconosciuta esperienza nella materia trattata e/o con il contesto territoriale di riferimento oppure dagli stessi *stakeholders* consultati. Nel primo caso la valutazione viene fatta durante questa fase del processo, mentre nel secondo caso la valutazione viene fatta coincidere con la fase di prima consultazione.

Prima fase di consultazione

La prima fase di consultazione ha l'obiettivo di raccogliere opinioni, aspettative ed esigenze degli attori sociali interessati dalle ricadute generate dal piano in corso di realizzazione.

Uno degli elementi di fondo dell'attuazione di un processo di partecipazione è quella che viene definita *inclusiveness*, cioè la volontà di tenere conto di tutti gli interessi che ruotano attorno al tema oggetto della partecipazione (CANTIANI, 2006). Nell'ambito di un processo partecipativo in un piano forestale sovraziendale, che interessa ambiti montani e rurali, è quindi fondamentale cercare di dar voce e coinvolgere le categorie di attori del settore primario che in genere hanno più difficoltà a esprimere le

proprie opinioni e aspettative, ma il cui ruolo nel presidio, la gestione e lo sviluppo del territorio è indiscutibilmente cruciale.

Lo scopo della prima fase di consultazione è quindi quello di evidenziare i problemi e le opportunità relativamente alla gestione dell'area interessata, oltre ad analizzare e i bisogni e le aspettative degli attori del territorio. Le informazioni raccolte potranno essere impiegate, congiuntamente a quelle ricavate dai rilievi inventariali realizzati in bosco, al fine di elaborare una prima bozza di piano. In questa bozza devono integrarsi il più coerentemente possibile i dati raccolti in campo con le informazioni qualitative raccolte nella prima fase di consultazione, al fine di formulare ipotesi gestionali che rispondano alle esigenze delle comunità locali.

La somministrazione di interviste dirette è un metodo adatto a raccogliere le istanze degli attori sociali in aree a vocazione forestale e/o rurale e quelle generalmente oggetto dei piani sovrazionali. Infatti, l'intervista diretta permette un primo contatto diretto con gli *stakeholders* facilitando le successive fasi di coinvolgimento. Inoltre la componente della popolazione con un minor livello di istruzione può essere supportata nel comprendere anche aspetti più complessi: l'intervista, infatti, permette di esplicitare alcune domande più complesse e spiegare termini e questioni eventualmente non compresi dagli intervistati (DAVIS-CASE, 1990). Inoltre, l'intervista aiuta a creare un clima disteso e confidenziale e guadagnare la fiducia dell'interlocutore. La possibile diffidenza degli intervistati è così superabile. Infine, le interviste possono essere stabilite previo contatto telefonico, concordando preventivamente la disponibilità degli intervistati per il tempo necessario. Ciò permette di organizzare tempi e modi del lavoro.

Fase di sintesi

La fase di sintesi è una fase eminentemente tecnica, finalizzata a far confluire i bisogni e le richieste sociali espresse nella fase di prima consultazione all'interno di

un *set* di scenari gestionali. Gli scenari gestionali vengono definiti in prima battuta dai responsabili del piano sulla base delle informazioni (stazionali e dendrometriche) raccolte tramite i rilievi inventariali e prendendo in considerazione le richieste sociali emerse dalle preferenze individuali espresse dagli *stakeholders* durante la prima fase di consultazione. Le preferenze individuali di natura qualitativa, raccolte tramite le interviste, possono essere trasformate in dati quantitativi al fine di pesare e comparare le richieste sociali (HOSSAIN, ROBAK, 2010). Questa fase non prevede un coinvolgimento diretto dei portatori d'interesse, ma è realizzata dai tecnici forestali in stretta collaborazione con i *decision makers* allo scopo di predisporre un congruo numero di scenari gestionali da presentare in seguito ai portatori d'interesse precedentemente consultati.

Seconda fase di consultazione

La seconda fase di consultazione è l'ultimo *step* del processo di pianificazione partecipata. La durata di questa fase varia in considerazione della diversa facilità nel definire uno scenario condiviso e accettato dai portatori d'interesse. La procedura più funzionale consiste nel presentare gli scenari gestionali individuati attraverso due supporti: (1) un supporto informativo consistente in sintetiche e chiare linee di intervento riferite alle singole porzioni di territorio; (2) un supporto visivo consistente nella localizzazione degli interventi sul territorio attraverso mappe.

La descrizione delle azioni individuate dai tecnici deve essere riportata in modo concettualmente semplice, affinché i portatori d'interesse siano in grado di capire concretamente di cosa si tratta e in modo da non escludere, o emarginare nessuno dei soggetti presenti alla discussione.

Il supporto visivo consiste molto spesso nella realizzazione di un PPGIS (*Public Participation Geographic Information System*) finalizzato a presentare su una mappa le azioni precedentemente descritte (DE MEO *et al.*, 2013). Il PPGIS consente di

generare nuove informazioni dai dati esistenti connettendo differenti fonti informative (banche dati). In altre parole il GIS - in questo contesto - permette di determinare la localizzazione geografica delle opinioni espresse dagli attori territoriali (HYTÖNEN *et al.*, 2002). La sovrapposizione delle azioni di gestione redatte dai tecnici forestali con le preferenze espresse dagli attori sociali consente di predisporre su GIS 2-3 scenari. Gli scenari vengono presentati agli *stakeholders* in una prima riunione pubblica al fine di sceglierne uno come base di partenza per la discussione tra i *decision makers*, i tecnici e gli altri *stakeholders*. Lo scenario adottato come base di partenza non è ovviamente quello definitivo, ma quello che più si avvicina alle esigenze dei portatori d'interessi secondo quanto emerso dalla prima fase di consultazione e su cui lavorare congiuntamente per arrivare al prodotto finale.

Lo scenario condiviso dagli *stakeholders* è il prodotto conclusivo di questa seconda fase di consultazione e la sua messa a punto può richiedere un numero variabile di *focus groups*, a seconda della difficoltà nel raggiungere un accordo sui singoli interventi.

Conclusioni

La pubblica partecipazione è considerata un aspetto di fondamentale importanza nella pianificazione forestale, in quanto consente di migliorare la comprensione delle tematiche forestali da parte di un pubblico non specialistico, accresce la trasparenza del processo decisionale e conseguentemente la legittimità e l'accettabilità del piano, evita o riduce i conflitti tra le parti sociali (MCPFE, 2002). Questi aspetti non sono di trascurabile importanza in una società come quella attuale dove le richieste di coinvolgimento nelle scelte relative alla gestione delle risorse naturali sono in costante crescita. I decisori politici non possono più esimersi dal coinvolgere, o perlomeno consultare, gli attori del territorio durante il processo di pianificazione territoriale se non vogliono rischiare di delegittimare il piano agli oc-

chi della comunità locale.

Quanto detto è in perfetta sintonia con quanto espresso da Cantiani (2006) che evidenzia come principale causa di fallimento dell'implementazione della pianificazione forestale la discrepanza esistente tra la pianificazione tecnica e quella politica. In quest'ultimo aspetto rientra proprio la ricerca di un consenso tra gli attori del territorio al fine di legittimare il piano e al contempo diminuire i conflitti potenziali e in essere. Partendo dall'assunto che nella società post-moderna la partecipazione pubblica nel processo decisionale è vista come un valore in sé, indipendentemente dalle ricadute sociali ed economiche, qualsiasi intervento sul territorio necessita di una fase di consultazione o di coinvolgimento attivo dei cittadini. A maggior ragione nella pianificazione e gestione delle risorse naturali in generale, e delle foreste in particolare, il coinvolgimento dei portatori d'interesse rappresenta ormai un assunto che nessuna amministrazione pubblica può ignorare senza incorrere nel rischio di un fallimento sia a livello tecnico sia di immagine.

La strada della pubblica partecipazione nella pianificazione forestale a scala sovraziendale in Italia è tracciata, anche se la messa a punto di un metodo standardizzato che funga da punto di riferimento per i *decision makers* è ancora in fase di definizione. Tale contributo si è focalizzato proprio su un possibile schema di pubblica partecipazione, al fine di stimolare una riflessione scientifica che possa portare alla predisposizione di uno schema di ampia portata finalizzato a supportare le pubbliche amministrazioni nell'avvio e nella realizzazione di una pianificazione forestale partecipata.

BIBLIOGRAFIA

- APPELSTRAND M., 2002 - *Participation and societal values: the challenge for lawmakers and policy practitioners*. Forest Policy and Economics 4: 281-290.
- ARNSTEIN S. R., 1969 - *A ladder of citizen participation*. American Institute of Planners Journal. 35: 216-224.
- BAUMAN Z., 2001 - *Voglia di Comunità*. Laterza edizioni, Bari.
- BEIERLE T. C., CAYFORD J., 2002 - *Democracy in practice. Public participation in environmental decisions*. Resources for the Future, Washington DC, 115 p.
- BRUGHA R., VARVASOVSKY Z., 2000 - *Stakeholder analysis: a review*. Health Policy and Planning 15(3): 239-246.
- CANTIANI M. G., 2006 - *L'approccio partecipativo nella pianificazione forestale*. Forest@ 3(2): 281-299.
- CORREIA D., 2007 - *The sustained yield forest management act and the roots of environmental conflict in Northern New Mexico*. Geoforum 38(5): 1040-1051.
- DAVIS-CASE D. J., 1990 - *The Community's Toolbox. The Idea, Methods and Tool for Participatory Assessment, Monitoring and Evaluation in Community Forestry. Community Forestry Manual 2*. FAO, Rome
- DE MEO I., FERRETTI F., PALETTA A., 2011 - *Participatory governance in forest landscape planning: an application in Southern Italy*. Silva lusitana 19(2): 149-163.
- DE MEO I., FERRETTI F., FRATTEGGIANI M., LORA C., PALETTA A., 2013 - *Public participation GIS to support a bottom-up approach in forest landscape planning*. iForest 6: 347-352.
- FAO/ECE/ILO, 2000 - *Public participation in Forestry in Europe and North America. Report on the Team of Specialists on Participation in Forestry*. Joint FAO/ECE/ILO Committee on Forest Technology, Management and Training, International Labour Office, Geneva, 130 p.
- GRIMBLE R., WELLARD K., 1997 - *Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, contexts, experiences and opportunities*. Agricultural systems 2: 173-193.
- GRUMBINE R. E., 1994 - *What is ecosystem management?* Conservation Biology 8(1): 27-38.
- HANN C., HART K., 2011 - *Antropologia economica. Storia, etnografia, critica*. Einaudi editore, Torino.
- HARTLEY N., WOOD C., 1995 - *Public participation in environmental impact assessment—implementing the Aarhus Convention*. Environmental Impact Assessment Review 25: 319-340.
- HYTÖNEN L. A., LESKINEN P., STORE R., 2002 - *A spatial approach to participatory planning in forestry decision making*. Scandinavian Journal of Forest Research 17: 62-71.
- HOSSAIN S. Y., ROBAK E. W., 2010 - *A Forest Management Process to Incorporate Multiple Objectives: a Framework for Systematic Public Input*. Forests 1: 99-113.
- HUJALA T., 2009 - *Owner-driven decision support in holding-specific forest planning*. Dissertationes Forestales 85, Finnish Society of Forest Science, Vaanta.
- KANGAS A., LAUKKANEN S., KANGAS J., 2006 - *Social choice theory and its applications in sustainable forest management - a review*. Forest Policy and Economics 9: 77-92.
- KELLY L. F., 2004 - *Evaluation of public participation and outreach methods for the North Carolina Coastal Habitat Protection Plan*. Master of Environmental Management, Nicholas School of the Environment and Earth Sciences of Duke University.
- KNOPP T. B., CALDBECK E. S., 1988 - *The role of participatory democracy in forest management*. Journal of Forestry 88: 13-18.
- INGLEHART R., 1977 - *The silent revolution: Changing values and political styles among Western publics*. Princeton University Press, Princeton, 482 p.
- INGLEHART R., 1998 - *La società postmoderna. Mutamenti, ideologie e valori in 43 paesi*. Editori Riuniti, Roma, 478 p.
- LECOMTE N., MARTINEAU-DELISLE C., NADEAU S., 2005 - *Participatory requirements in forest management planning in Eastern Canada: A temporal and interprovincial perspective*. The Forestry Chronicle 81(3): 398-402.
- LEE M., ABBOT C., 2003 - *The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention*. The Modern Law Review 66(1): 80-108.
- LEWIS J. L., SHEPPARD S. R. J., 2005 - *Ancient Values, New Challenges: Indigenous Spiritual Perceptions of Landscapes and Forest Management*. Society and Natural Resources 18: 907-920.
- LUCKERT M. K., WILLIAMSON T., 2005 - *Should sustained yield be part of sustainable forest management?* Canadian Journal of Forest Research 35: 356-364.
- LUYET V., SCHLAEFFER R., IORGULESCU I., 2006 - *Identification and structuration of stakeholders: important steps in a participative process for a large project? Case study: the Third Rhône Correction Project (R3) in Switzerland*. Schweiz. Z. Forstwes. 157: 464-470.
- PRETTY J. N., 1995 - *Participatory learning for sustainable agriculture*. World Development 23(8): 1247-1263.
- MARTINELLI A., 2008 - *La modernizzazione*. Laterza editore, Roma, 239 p.
- MARX K., 1983 - *Lineamenti fondamentali della critica dell'economia politica*. Einaudi editore, Torino (ed. or. Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie, 1859, Berlin: Dietz).
- MCPFE, 2002 - *Public participation in forestry in Europe and North America. Synopsis of the Report of the FAO/ECE/ILO Joint Committee of Specialists on Participation in Forestry*. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Vienna.
- MOOTE M. A., MCCLARAN M. P., CHICKERING D. K., 1997 - *Theory in Practice: Applying Participatory Democracy Theory to Public Land Planning*. Environmental Management 21(6): 877-889.

SAMUELSSON L., 2010 - *Reasons and Values in environmental Ethics*. *Environmental Values* 19: 517-535.

SHANNON M. A., 2003 - *The use of participatory approaches, methods and techniques in the elaboration of integrated management plans*. In: Brun F. e Buttoud G. (eds.) "The formulation of integrated management plans (IMPs) for mountain forests". Quaderni del Dipartimento di Economia e Ingegneria Agraria, Forestale e Ambientale dell'Università di Torino, 119-134.

SHEPPARD S. R. J., MEITNER M., 2005 - *Using multi-criteria analysis and visualisation for sustainable forest management planning with stakeholder groups*. *Forest Ecology and Management* 207: 171-187.

SLOCUM R., WICHART L., ROCHELEAU D., THOMAS-SLAYTER B., 1995 - *Power process and participation: tools for change*. ITDG Publishing, London.

TABBUSH P., 2004 - *Public money for public good? Public participation in forest planning*. *Forestry* 77(2): 145-156.

WORLD BANK, 1996 - *The World Bank participation sourcebook*. The World Bank, Washington DC.

Alessandro Paletto

Unità di ricerca per il Monitoraggio e la Pianificazione Forestale – Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura (CRA-MPF), piazza Nicolini 6, 38123 Villazzano di Trento, E-mail: alessandro.paletto@entecra.it, tel. +390461381115, fax +390461381121.

Isabella De Meo

Centro per l'Agrobiologia e la Pedologia – Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura (CRA-ABP), piazza Massimo d'Azeglio 30, 50121 Firenze, E-mail: isabella.demeo@entecra.it tel. +390552491250, fax +39055241485.

PAROLE CHIAVE: *pubblica partecipazione, pianificazione forestale sovraziedale, gestione forestale partecipata, portatori d'interesse, processo decisionale.*

RIASSUNTO

La pubblica partecipazione nella gestione delle risorse naturali è il prodotto di una serie di mutamenti sociali che hanno comportato dei cambiamenti nella scala dei valori legati al bosco. Tali cambiamenti si sono manifestati nella gestione forestale attraverso l'affermazione nel corso

della storia di differenti paradigmi gestionali: *traditional management, sustained-yield management e ecosystem management*. L'ultimo dei quali ha dovuto confrontarsi con una crescente richiesta in favore di un coinvolgimento diretto dei portatori d'interessi nella gestione delle risorse naturali. A partire dalle suddette considerazioni il presente contributo si prefigge l'obiettivo di presentare un modello procedurale per la pubblica partecipazione idoneo alla pianificazione forestale a scala sovraziedale in Italia. Il modello viene descritto attraverso i quattro aspetti chiave della partecipazione: delegazione del potere, momento della partecipazione, apprendimento interattivo e procedura. Nello specifico la procedura adottata nella pianificazione forestale a scala sovraziedale è stata descritta attraverso le sue cinque fasi realizzative: fase informativa, analisi dei portatori d'interesse, prima fase di consultazione, fase di sintesi e seconda fase di consultazione.

KEY WORDS: *public participation, landscape forest management planning, participatory forest management, stakeholders, decision making process.*

ABSTRACT

Public participation in natural resources management is the results of social changes that influenced the relationship between society and forests. These changes have influenced the forest management through three paradigms: traditional management, sustained-yield management e ecosystem management. The last paradigm had must considered the social demand concerning a more high level of involvement of stakeholders in the decision making process. Starting from these considerations, the aim of the paper is to show a model of public participation useful for the landscape forest management planning in Italy. The public participation model is described through the four key aspects of participation in the decision making process: power delegation, moment of participation, interactive learning and procedure. Specially, the procedure used in the landscape forest management planning was described through its five stages: information and communication, stakeholder analysis, first consultation stage, technical synthesis and second consultation stage.