

# A più voci

Amministrazioni pubbliche, imprese,  
associazioni e cittadini  
nei processi decisionali inclusivi

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE  
I MANUALI



Che cosa hanno in comune le conferenze di servizi, gli accordi di programma, i patti territoriali, i progetti territoriali integrati (Pit), i programmi di riqualificazione urbana, i piani di zona per i servizi sociali e i piani dei tempi degli orari, i progetti di Agenda 21 locale, i piani strategici delle città o i progetti comunitari come *Urban, Leader o Equal* e molte altre esperienze simili? Si tratta di progetti elaborati attraverso *processi decisionali inclusivi*.

In questi casi, infatti, si cerca di giungere a un risultato condiviso, includendo un ampio numero di soggetti interessati a un determinato problema e di farli partecipare alle scelte.

Nei processi inclusivi gli interventi pubblici sono progettati *a più voci*.

Per riferirsi a questi processi si usano di solito termini come concertazione, partenariato, partecipazione, consultazione, negoziazione, accordi, patti, intese. L'immagine più frequente è quella di diversi attori che vengono messi a discutere attorno a un tavolo. La scelta di *aprire un tavolo*, ossia di imboccare un processo decisionale inclusivo, è talvolta compiuta volontariamente e informalmente da un amministratore pubblico che ritiene utile allargare la platea dei decisori e responsabilizzarli. Talvolta è incoraggiata o addirittura prescritta dalla legge. L'Unione Europea ha dato un fortissimo impulso in questa direzione: è difficile trovare un programma comunitario in cui non compaiano, con grande rilievo, espressioni come partenariato, coinvolgimento dei cittadini, partecipazione.

*A più voci* è un manuale rivolto ai pubblici amministratori – politici, dirigenti o funzionari – che si trovano ad affrontare processi decisionali di tipo inclusivo.

In quali circostanze conviene metterli in atto?

In quale stadio del processo decisionale?

Come individuare i possibili interlocutori?

Come ottenere un'interazione positiva tra i partecipanti e risolvere i conflitti? Con quali professionalità?

Come assicurarne la regia? Come passare dalle scelte informali all'assunzione di atti amministrativi?

Quali risultati ci si può aspettare

e come li si può valutare?

Il manuale cerca di rispondere a queste domande, proponendo approcci, tecniche e metodi che sono già ampiamente utilizzati in Italia.

Numerose schede illustrano lo svolgimento di specifici casi, dalla diretta voce degli amministratori che li hanno promossi e seguiti o degli operatori che hanno provato a gestirli.

Il manuale non pretende di offrire ricette.

Intende, più semplicemente, mostrare che esistono possibilità, che non sempre vengono sfruttate, e mettere a disposizione di coloro che operano sul campo quel vasto patrimonio di conoscenze e competenze che si è andato consolidando nell'ultimo decennio nel nostro Paese.

Il manuale è stato realizzato nell'ambito del laboratorio sui processi decisionali complessi del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica.

La stesura del testo è stata curata da LUIGI BOBBIO, Università di Torino, con la collaborazione di PAOLA PELLEGRINO e GIANFRANCO POMATTO, Laboratorio di politiche e di IOLANDA ROMANO, Avventura urbana.

Hanno inoltre contribuito con scritti, testimonianze, interviste o suggerimenti:

Giovanni Allegretti, Rete Nuovo Municipio;

Alessandro Balducci, Politecnico di Milano;

Giuseppe Barletta, Asl Roma F;

Maria Grazia Baruffaldi, Comune di Castenaso;

Silvano Bassetti, Comune di Bolzano;

Davide Bazzini, Biloba; Marco Biocca, Agenzia Sanitaria dell'Emilia Romagna; Serena Bolici, Comune

di Dicomano; Massimo Bonanni, Università di Genova;

Chiara Bramanti, Comune di La Spezia;

Alessandro Bratti, Comune di Ferrara;

Massimo Bricocoli, Politecnico di Milano;

Lides Canaia, Comune di Cinisello Balsamo;

Manuela Capelli, Inu; Noemi Colombo, Comune

di Monterotondo; Alessandra De Cugis, Comune

di Milano; Adele Di Stefano, Asl di Frosinone;

Paolo Fareri, Irs; Fabrizio Ferrari, Università

del Piemonte Orientale; Giuseppe Gamba, Provincia

di Torino; Valeria Giannella, L'Ombrello;

Giovanni Ginocchini, Planum; Tania Grandi, Irsea;

Sergio Guercio, Avventura Urbana;

Giovanni Laino, Università di Napoli;

Guido Liotti, Wwf; Andrea Mariotto, L'Ombrello;

Alberto Martini, ProVa; Fiorenza Maria Martufi, Comune

di Pesaro; Toni Muzi Falconi, Federazione Italiana

Relazioni Pubbliche; Giuseppe Nota, Comune

di Torino; Carolina Pacchi, Politecnico di Milano;

Raoul Pantaleo, Tam; Monica Penco, Università

di Genova; Paolo Perulli, Università del Piemonte

Orientale; Andrea Pillon, Avventura Urbana;

Chiara Pignaris, Cantieri animati;

Paola Poggipollini, Comune di Ferrara;

Alfonso Raus, Forris; Paolo Riccone, Art;

Matteo Robiglio, Avventura Urbana;

Marco Ruffino, Irsea; Walter Sancassiani, FocusLab;

Cristiana Scarpa, Comune di Venezia;

Marianella Scavi, Politecnico di Milano;

Matteo Schubert, ABCittà; Marco Sisti, ProVa;

Mario Spada, Comune di Roma; Alessio Surian,

Università di Padova; Isabelle Toussaint,

Avventura urbana; Giancarlo Vecchi, Irs;

Maria Cristina Venanzi, Grm;

Paolo Violino, Comune di Bruino.



**A CURA DI LUIGI BOBBIO**

## **A più voci**

Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni  
e cittadini nei processi decisionali inclusivi

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE  
I MANUALI**



**Edizioni Scientifiche Italiane**

---

© 2004 – Edizioni Scientifiche Italiane Spa  
80121 Napoli – Via Chiatamone, 7  
00185 Roma – Via dei Taurini, 27  
info@esispa.com – www.esispa.com

Azienda con sistema qualità certificato da



Impaginazione e dtp Pierrestampa • Roma

# Indice

<b>Presentazione</b> di Federico Basilica	7
<b>Introduzione</b>	9
<b>1. In quali circostanze</b>	15
<b>2. Quando In quale stadio del processo decisionale</b>	31
<b>3. Con chi Come individuare i partecipanti</b>	40
<b>4. Come Approcci, metodi, tecniche</b>	54
<b>5. Come Approcci e tecniche per l'ascolto</b>	63
<b>6. Come Approcci e tecniche per l'interazione costruttiva</b>	78
<b>7. Come Approcci e tecniche per la gestione dei conflitti</b>	98
<b>8. Chi Promotori, registi, facilitatori</b>	119

- 9. Con quali esiti  
Che cosa possiamo aspettarci  
e come possiamo valutare i risultati raggiunti** 127
- 10. E le procedure formali?  
A cavallo tra due mondi: la difficile traduzione** 139

# Presentazione

In una fase in cui la complessità dei problemi da affrontare cresce, a fronte di risorse sempre più scarse, le amministrazioni devono rafforzare le capacità di elaborare e attuare politiche pubbliche.

Le politiche di innovazione perseguite sinora hanno privilegiato gli aspetti gestionali e organizzativi dell'agire amministrativo. Le principali tecniche che sono state introdotte (dal controllo di gestione al *management by objectives*, al controllo strategico, alla *customer satisfaction*, al *benchmarking*) hanno avuto la finalità di migliorare le caratteristiche di produzione dei servizi rendendoli contemporaneamente più efficienti e aumentandone la qualità. I risultati di questi cambiamenti sono stati sicuramente molto importanti, perché hanno sollecitato le amministrazioni a migliorare le proprie *performance* e a valutare i propri processi produttivi, i propri *output*, i propri costi. Ma, nello stesso tempo, questa scelta ha privilegiato solo uno degli strumenti di attuazione delle politiche pubbliche: la produzione dei servizi.

Le amministrazioni realizzano politiche pubbliche non solo producendo servizi, ma anche attraverso l'emanazione di norme, distribuendo risorse, modificando le convenienze e i comportamenti degli attori, redistribuendo ricchezza. La funzione di compiere scelte collettive costituisce, dunque, il vero tratto distintivo delle amministrazioni pub-

bliche che tenderà, tra l'altro, a diventare sempre più importante.

Spostare l'accento dalla produzione di servizi alla produzione di politiche pubbliche significa mettere al centro dell'attenzione i processi decisionali, anziché i processi produttivi, attraverso cui le scelte pubbliche sono formulate ed attuate. Su questo terreno le amministrazioni vanno spesso incontro a delusioni e fallimenti, perché riflettono troppo poco sui processi attraverso cui formulano e mettono in atto le loro politiche. Spesso si imbattono in ostacoli non previsti, in conflitti inattesi, in incomprensioni ed equivoci. Talvolta i processi decisionali sono troppo complicati; talvolta sono troppo semplici (ignorano attori o problemi rilevanti); spesso sono gestiti in modo casuale, ossia senza un metodo.

Il dilemma di fronte al quale le amministrazioni si trovano costantemente riguarda la complessità dei processi ovvero il numero degli attori e delle questioni coinvolte. Le relazioni tra i livelli di governo e tra diversi dipartimenti della stessa amministrazione sono onnipresenti; così come le relazioni con i rappresentanti degli interessi, concentrati o diffusi, o con i semplici cittadini. È raro che una scelta pubblica di un certo rilievo non implichi il coinvolgimento di diversi attori, istituzionali e non, soprattutto quando ci si trova di fronte alla nuova generazione di politiche "integrate" che mirano ad

affrontare simultaneamente diverse facce di un problema che un tempo sarebbero state gestite separatamente.

Di fronte all'oggettiva complessità del campo decisionale, le amministrazioni cercano risposte nuove che i tradizionali paradigmi manageriali stentano ad offrire.

Con il manuale *A più voci* il Dipartimento della Funzione Pubblica intende aprire alle amministrazioni nuove prospettive e offrire strumenti strutturati per affrontare percorsi decisionali articolati e complessi. Il volume non è solamente il frutto di una riflessione teorica approfondita e innovativa, ma raccoglie i casi di decine di amministrazioni e le testimonianze di numerosi dirigenti e studio-

si che presentano il loro contributo concreto di esperienza sul campo.

Questa ricchezza di apporti, risultato del lavoro condotto nell'ambito di uno specifico laboratorio di innovazione del Programma Cantieri, fornisce alle amministrazioni una guida per affrontare i processi decisionali di tipo inclusivo, è assolutamente originale nel panorama editoriale sull'innovazione amministrativa.

**Federico Basilica**

Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica

# Introduzione

Questo manuale è rivolto ai pubblici amministratori – politici, dirigenti o funzionari – che si trovano a gestire *processi decisionali inclusivi*, ossia scelte pubbliche che vengono compiute mediante il coinvolgimento di altre amministrazioni, associazioni, soggetti privati o comuni cittadini. Nelle amministrazioni pubbliche i processi di tipo inclusivo sono frequenti. Capita spesso che un sindaco o un assessore, trovandosi di fronte a una questione complessa, decida di convocare i soggetti interessati, di avviare le trattative per un accordo di programma, di riunire diversi partner, di coinvolgere le associazioni che operano in un quartiere o anche i comuni cittadini che vi risiedono. In questi casi il processo che viene messo in atto può essere definito *inclusivo*, perché esso cerca, appunto, di *includere* un certo numero (più o meno ampio) di soggetti interessati a quel problema e di farli partecipare alle scelte. Nei processi inclusivi gli interventi pubblici sono progettati a più voci.

Per riferirsi a questi processi si usano di solito termini come *concertazione, partenariato, partecipazione, consultazione, negoziazione, accordi, intese*. L'immagine a cui si ricorre più di frequente è quella di diversi attori che vengono messi a discutere attorno a un *tavolo*. Nel gergo amministrativo circolano comunemente espressioni come “aprire un tavolo”, “gestire un tavolo”, “chiudere un tavolo”. Esistono “tavoli politici”, “tavoli tecnici”, “tavoli sociali”. E chi si trova in difficoltà può anche cercare di “rovesciare il tavolo”. I tavoli

possono essere reali o simbolici: non è affatto detto che la soluzione migliore sia proprio quello di mettere le persone sedute attorno a un tavolo. Anzi, come vedremo, esistono molti metodi che intendono favorire le interazioni tra gli attori senza alcun tavolo e, qualche volta, anche senza sedie.

La scelta di “aprire un tavolo”, ossia di imboccare un processo decisionale inclusivo, è talvolta compiuta volontariamente (e informalmente) da un amministratore pubblico che ritiene utile allargare la platea dei decisori e responsabilizzarli. Talvolta è incoraggiata (o addirittura prescritta) dalla legge. Sono ormai quindici anni che le leggi prevedono forme di decisione inclusiva, come *le conferenze di servizi, gli accordi di programma* o i diversi istituti che passano sotto il nome di *programmazione negoziata*. Il coinvolgimento delle associazioni e dei cittadini è esplicitamente previsto in numerosi *programmi di riqualificazione urbana*, come i contratti di quartiere. I *piani di zona* previsti dalla legge-quadro sulle politiche sociali si basano anch'essi su un approccio inclusivo. L'Unione europea ha dato un fortissimo impulso in questa direzione. È difficile trovare un programma comunitario in cui non compaiano, con grande rilievo, espressioni come *partenariato, coinvolgimento dei cittadini, partecipazione*.

La nascita dei processi decisionali inclusivi è una delle più importanti innovazioni introdotte nell'azione amministrativa. Mentre in passato l'azione amministrativa si

basava sul presupposto dell'*autorità*, ossia sull'idea che la pubblica amministrazione fosse l'unica depositaria dell'interesse generale e che proprio per questo avesse il diritto-dovere di farlo valere nei confronti di tutti, oggi – in un numero crescente di casi – l'amministrazione tende a svolgere un ruolo diverso: di stimolo, sollecitazione, regia o coordinamento. Non si presenta più come un'autorità indiscussa, ma piuttosto come un partner fra altri partner.

Due autori americani, David Osborne e Ted Gaebler, in un famoso libro intitolato *Reinventare l'amministrazione*<sup>1</sup>, hanno definito l'amministrazione post-burocratica come *amministrazione catalitica*. Il catalizzatore, come sappiamo, è quella sostanza chimica che non partecipa direttamente a una reazione ma la favorisce o addirittura la rende possibile. Allo stesso modo l'amministrazione proposta da Osborne e Gaebler, non prende le decisioni in prima persona, ma cerca di prenderle con altri o di farle prendere da altri, ossia di stimolare la partecipazione, l'iniziativa e la corresponsabilizzazione della società civile.

Che i processi inclusivi siano scelti di propria iniziativa dagli amministratori o siano imposti (o incoraggiati) da leggi nazionali e europee, il problema è quello di farli funzionare. E non è affatto facile. Si possono mettere attorno a un tavolo troppi attori, creando

confusione, incomprensioni e difficoltà di coordinamento. Ma si può anche cadere nell'errore opposto, ossia quello di coinvolgerne troppo pochi, col risultato che gli esclusi si risentiranno e boicotteranno i risultati della concertazione. Un processo inclusivo può attenuare i conflitti, ma può anche esasperarli, può moltiplicare i veti o dare adito a ricatti. Può produrre decisioni sagge che riescono a comporre i diversi punti di vista dei partecipanti in una visione condivisa dell'interesse generale, ma può anche generare pessimi compromessi, pasticciati e confusi, che reggeranno lo spazio di un mattino. Può anche portare ad accordi spartitori in cui i partecipanti si *dividono il bottino* senza tenere in alcun conto gli interessi della collettività. Si possono raggiungere soluzioni condivise in tempi ragionevoli, ma si possono anche trascinare le decisioni per mesi o anni, rinviandole da una riunione all'altra con una generale frustrazione. Si possono migliorare le relazioni tra gli attori, ma si possono anche deteriorarle irreparabilmente.

Insomma i processi inclusivi sono pieni di insidie. Bisogna conoscerle per poterle superare. Ma gli amministratori pubblici non hanno sempre le competenze necessarie per affrontarle. Spesso si sentono buttati allo sbarraglio e sono costretti a districarsi come possono di fronte a processi complessi che fatiscano a padroneggiare. Molti di essi potrebbe-

1. Il libro, uscito nel 1992, era originariamente intitolato *Reinventing government*, ossia Reinventare l'amministrazione. La traduzione italiana è la seguente: D. Osborne e T. Gaebler, *Dirigere e governare*, Milano, Garzanti, 1995.

ro riconoscersi in queste affermazioni, rese da un funzionario della Regione Lazio:

“Le competenze necessarie per la realizzazione di una politica multiattore sono di tipo comunicativo, relazionale, di costruzione delle reti, organizzativo-gestionale, di immagine, strategico, visionarie. E tutto questo nella nostra Regione manca. Nell’impianto burocratico-amministrativo del nostro territorio sono completamente assenti. Non ha senso che metti in piedi degli organismi che poi muoiono perché non gli dai la linfa... Non è facile mettere insieme altri soggetti, tutti con specifiche competenze nel proprio ambito e con piena autonomia decisionale... Inoltre ci deve essere una capacità di direzione dei gruppi di lavoro che non è più un lavoro esecutivo per cui tu applichi una normativa, una circolare e mandi la circolare agli uffici che devono eseguire. No, qui tu devi organizzare il lavoro di altre istituzioni, di altri organismi e questa è una competenza complessa”<sup>2</sup>

Per fortuna non siamo all’anno zero. Esperienze di questo genere sono in corso da decenni in molti paesi in giro per il mondo. Sono state progettate e sperimentate varie famiglie di tecniche e di strumenti per affrontare e gestire questi processi: per scegliere i partecipanti, per indurli a ascoltarsi

reciprocamente, per mettere i profani in condizione di interloquire con gli specialisti, per risolvere i conflitti, per predisporre accordi in grado di reggere nel futuro.

Anche in Italia le esperienze sono ormai numerose. Qualche volta funzionano bene. Qualche volta no. Spesso funzionano solo in parte, con luci e ombre. Sia i successi sia i fallimenti (e le esperienze riuscite a metà) sono comunque utili, perché insegnano qualcosa. Ed è proprio di qui che vogliamo partire.

Questo manuale si propone di estrarre da tali esperienze qualche idea o qualche consiglio per affrontare nel modo migliore i processi decisionali inclusivi. La parola manuale, ce ne rendiamo conto, può apparire un po’ esagerata. Non pretendiamo di offrire ricette, ci mancherebbe altro. Ci interessa, molto più semplicemente, mostrare che esistono possibilità, che non sempre vengono sfruttate. Far intravedere possibili strade, vie d’uscita, processi da mettere in atto o tecniche da applicare. Poi ciascun amministratore sceglierà, nella situazione specifica in cui si trova, la via che gli sembrerà più opportuna. L’importante è che sia consapevole delle alternative che gli stanno di fronte.

E tuttavia non ci spiace definire questo testo come un manuale. Riteniamo infatti che esista ormai un patrimonio di conoscenze e di competenze, che può essere utilmente pre-

2. Intervista riportata in: S. Capogna, *Politiche pubbliche e occupazione. L’apprendistato: luci e ombre di una politica integrata*, Università La Sapienza di Roma, Tesi di dottorato, 2004, p. 193.

sentato, sistematizzato e offerto alla riflessione di coloro che operano sul campo. Abbiamo cercato di fare molti esempi. Di mostrare come certi approcci o certe tecniche sono state concretamente applicati, quali vantaggi e quali inconvenienti hanno portato. Di dare la parola a quegli operatori che hanno provato a confrontarsi con essi o che sono riusciti a risolvere situazioni decisionali

difficili con soluzioni originali. Ci rendiamo conto che la casistica che presentiamo è incompleta: ci sono moltissime esperienze che non abbiamo citato, che non siamo riusciti a rintracciare o che non conosciamo. Da questo punto di vista il manuale vuole essere un *work in progress*. Ci auguriamo che possa migliorare nel futuro con la collaborazione di tutti gli interessati.





# 1. In quali circostanze

## Quando conviene avviare un processo decisionale inclusivo?

Tutti sappiamo che decidere in pochi è più facile che decidere in molti. Si risparmiano tempo e energie ed è più probabile che si arrivi a una scelta coerente, priva di ambiguità. Agli albori della riflessione razionalistica europea, il filosofo francese Renato Cartesio scriveva:

“Credo che Sparta sia stata a lungo così fiorente non per la bontà di ciascuna delle sue leggi in particolare, giacché molte erano assai strane, e persino contrarie ai buoni costumi; ma perché, uscite dalla mente di uno solo, tendevano tutte allo stesso fine”.<sup>1</sup>

Quando si hanno buoni motivi per ritenere che la *mente di uno solo* (o di pochi) sia in grado di risolvere un problema (progettare un intervento, elaborare un piano o un programma) non dovrebbero esserci dubbi: è meglio procedere secondo le modalità tradizionali, usando senza indugi gli specifici poteri offerti dalla legge. E infatti i pubblici amministratori tendono istintivamente a non imbarcarsi in processi troppo complessi che rischierebbero di non governare. Ed hanno ottime ragioni per comportarsi così: è meglio evitare i processi inclusivi se se ne può fare a meno; è meglio non complicarsi troppo la vita.

Esistono però alcune circostanze in cui è lecito dubitare delle capacità della *mente di uno solo*, anche quando la legge affida a un unico organo il potere di prendere una certa decisione. Quando tali circostanze si presentano, bisognerebbe prendere in considerazione la possibilità di progettare processi decisionali più complessi e più inclusivi. Non è detto che questa sia necessariamente la soluzione migliore. Ma un ragionamento preliminare sulla natura e le caratteristiche del processo da avviare andrebbe attentamente compiuto (anche se si può decidere, alla fine, che è meglio lasciar perdere). Spesso infatti non si ragiona abbastanza su come procedere: si finisce per scegliere la via più comoda e più breve dal momento che i problemi scottano e le scadenze (amministrative o elettorali) sono sempre pressanti. Ma, in certe circostanze, è preferibile fermarsi un momento a riflettere su quale strada conviene imboccare.

1. R. Cartesio, *Discorso sul metodo*, parte II, corsivo mio.

## Quali sono queste circostanze?

L'ipotesi di avviare un processo decisionale inclusivo andrebbe messa in cantiere, *quando possiamo aspettarci che non riusciremo ad arrivare a una decisione oppure che le decisioni che prenderemo non saranno messe in pratica o lo saranno a costo di grandissimi sforzi e difficoltà.*

Possiamo aspettarci di *non riuscire a prendere una decisione*, per esempio,

- perché i gruppi che la contrastano sono forti, ben organizzati e possono esercitare una notevole influenza sull'arena politica (la giunta, il consiglio, i partiti di maggioranza, ecc.);
- perché ci manca qualcosa che è detenuto da altri (competenze legali, risorse finanziarie, informazioni, competenze tecniche, ecc.).

Possiamo aspettarci di *non riuscire a mettere in pratica la nostra decisione*, per esempio,

- perché i gruppi che si riterranno colpiti riusciranno a mettere i bastoni tra le ruote e a bloccare o snaturare il processo di attuazione;
- perché le nostre scelte risulteranno troppo astratte rispetto alla situazione o basate su informazioni imprecise e si apriranno difficoltà di ogni genere quando passeremo alla pratica;
- perché mancherà la cooperazione di attori che, non essendo stati coinvolti nella decisione, non avranno sufficiente motivazione per collaborare con noi.

A ben guardare le circostanze da prendere in considerazione possono essere essenzialmente di due tipi:

- quando esistono forti *conflitti*, attuali o potenziali;
- quando abbiamo bisogno dell'*apporto di altri* (non siamo in grado di farcela da soli).

Esaminiamole separatamente.

## Quando esistono forti conflitti, attuali o potenziali

È difficile che una scelta pubblica non scontenti qualche individuo o qualche gruppo. La politica è fatta di conflitti. Di fronte a un conflitto, l'inclusione degli oppositori nel processo di decisione non è ovviamente l'unica strategia possibile. Si possono avere buoni motivi per cercare di sconfiggerli sul campo, quando si ritiene che essi siano portatori di valori inaccettabili o di interessi da non incoraggiare, e quando ci si sente abbastanza forti per contrastarli efficacemente.

La prima condizione (valori o interessi inaccettabili) è, in verità, piuttosto rara. Nella maggior parte dei casi è difficile negare che gli oppositori abbiano qualche buona ragione dalla loro parte. Tentare di affrontare la questione insieme a loro non è quasi mai impossibile e talvolta, per questa via, si possono scoprire soluzioni nuove, che a

prima vista nessuno era in grado di scorgere. In questo senso, “il conflitto non è una patologia, ma un segno di salute: se non temuto e sofferto come complicazione, ma riconosciuto come manifestazione sorgiva di problematiche che la politica può affrontare, diventa occasione di conoscenza e occasione obbligata di governo, di fronteggiamento dialettico”, come afferma Silvano Bassetti nell’intervista riportata nella scheda 1.

La seconda condizione (essere abbastanza forti) è obiettivamente difficile da valutare e dipende anche dalla propensione soggettiva di ciascun amministratore: c’è chi ama gettarsi nella mischia, anche a costo di correre qualche rischio, e c’è chi preferisce tenere un atteggiamento più prudente. Ma, in ogni caso, gli errori di valutazione sono sempre in agguato. Talvolta i conflitti sono espliciti e aperti e allora la situazione è più facile da riconoscere: gli interlocutori sono già emersi ed è possibile valutarne l’influenza. Talvolta, però, i conflitti sono solo potenziali. Si può supporre che una certa decisione possa generare reazioni negative, ma non si sa esattamente chi reagirà, quando e con quale forza. Un caso assolutamente tipico è costituito dai veti opposti dalle comunità locali a progetti di interesse generale. Poiché tali situazioni sono comunissime e costituiscono una vera e propria ossessione per gli amministratori locali, conviene esaminarle più da vicino.

## Scheda 1 Quando esistono conflitti: una riflessione da Bolzano

INTERVISTA A SILVANO BASSETTI, ASSESSORE ALL’URBANISTICA DEL COMUNE DI BOLZANO

### Qual era il tuo problema iniziale?

Il mio problema era di vivere drammaticamente il disagio relativo alla crisi del rapporto fra Pubblica Amministrazione e cittadini, anzi di osservare una quasi totale assenza della politica nella città, che in generale riconduco alla crisi generale della politica.

Oggi è sparita completamente la politica come pratica di inchiesta, come attività volta alla responsabilizzazione diffusa a scala di quartiere; sono sparite tutte le agenzie *nobili* di mediazione, i luoghi che erano deputati ad esprimere interessi e a misurare conflitti, attraverso un processo di selezione verso l’alto che consentiva ai problemi di entrare nel panorama della politica in modo già distillato.

L’altro aspetto che avevo rilevato è la capacità sempre più diffusa dei cittadini di appropriarsi di tecniche di difesa dei propri interessi: ormai hanno imparato come si mette in piedi un comitato, come si organizza la raccolta di 200 firme, come si fa ad ottenere uno spazio sui giornali.

Il combinato disposto di questi due elementi sviluppa una condizione esplosiva, perché scatena e rende espliciti i conflitti ma li priva di qualsiasi declinazione di *civiltà*: i problemi si manifestano allo stato grezzo, esprimono delle esigenze materiali che magari sono anche legittime, ma che sono relative ad interessi privatistici e difficilmente confrontabili con altre.

In questo modo non c’è più spazio per la mediazione: il conflitto non è governabile, perché mancano le condizioni minime per condurre processi di mediazione virtuosa, che ricerchino una trasformazione degli interessi nella direzione di una responsabilità collettiva e una dimensione pubblica dei problemi.

### Come hai pensato di affrontarlo?

Gestendo con un ruolo di responsabile la dimensione degli spazi (l'assessorato all'Urbanistica, ndr), che è il tipico tema su cui si moltiplicano i conflitti, ed essendomi trovato più volte nella condizione di stallo che questo genere di conflitti provoca, ho deciso di affrontare il tema con un approccio diverso.

A Bolzano si osservava un tasso di conflittualità così alto da sembrare patologico. Alcuni tendevano a decifrare questa situazione in termini etnici, adducendo al disagio degli italiani, privati degli antichi poteri esclusivi, la giustificazione per interpretare ogni episodio di conflitto.

Allora ho pensato che fosse il caso di studiare meglio questo fenomeno e ho richiesto uno studio che non voleva essere sociologico, ma *antropologico territoriale* ovvero volto a costruire una mappa dei conflitti che ne mettesse in rilievo la forte valenza localistica. In questo modo si è riusciti ad aggiungere alla moltiplicazione delle voci – poiché molte sono le persone che sono state coinvolte nell'indagine partecipata –, la lettura del rapporto che sussisteva fra l'origine dalla mobilitazione, le forme che assumeva, e lo spazio e il tempo in cui si manifestavano.

### Quali risultati hai ottenuto?

La mappa che abbiamo costruito ci racconta di una città vivace, capace di mobilitare pezzi veri della cittadinanza e trasversali (non il *popolo degli esclusi*, ma pezzi di cittadinanza normale), che attorno ad un tema concreto, emergente e mai fittizio, anche quando è banale, si appropria del tema e rivendica un po' di potere chiedendo una risoluzione.

In questa lettura il conflitto non è una patologia, ma un segno di salute: se non temuto e sofferto come complicazione, ma riconosciuto come manifestazione sorgiva di problematiche che la politica può affrontare, diventa occasione di conoscenza e *occasione obbligata di governo*, di fronteggiamento dialettico.

La mappatura ha fatto giustizia dell'interpretazione semplificatoria di cui parlavamo, e ne ha offerta un'altra più positiva e complessa: la conflittualità offre materiale vero su cui misurare i problemi della città: materiale umano di chi manifesta voglia di protagonismo e materiale conoscitivo sui problemi, evidenziando che non sono i problemi ad essere riduttivi ma solo la loro declinazione, ed è su questo che occorre lavorare.

Il nostro obiettivo ora è partire da questa declinazione monotematica e localistica per metterla in relazione con l'insieme di un universo differenziato, rispondendo alla necessità di risolvere i problemi della qualità della vita in modo condiviso e partecipato, partendo da coloro che hanno manifestato un impegno diretto.

La prima occasione su cui stiamo sperimentando questa modalità è il *programma integrato* e partecipato sul *quartiere di Oltrisarco*, una sorta di laboratorio che speriamo ci consenta di mettere a regime metodi, processi, e procedure innovative per la Pubblica Amministrazione che potremo usare poi per l'universo intero.

Intervista a cura di Iolanda Romano, Avventura Urbana

Il riferimento è al progetto "OHA! Oltrisarco-Aslago, costruiamo insieme un pezzo di città" varato nella primavera 2004: [www.oha-bz.it](http://www.oha-bz.it)

## Scheda 2 Quando un conflitto temuto non esiste: l'importanza dell'ascolto

### COMUNE DI DRUENTO: REALIZZAZIONE DI UN IMPIANTO DI COMPOSTAGGIO

#### Qual era il problema iniziale?

Il problema era di riuscire a realizzare un impianto di selezione e compostaggio dei rifiuti urbani.

L'amministrazione comunale di Druento (Torino) e il Consorzio di gestione dei rifiuti dell'area, ritenevano neces-

saria l'operazione, ma temevano che la popolazione residente non l'accettasse. Le preoccupazioni maggiori, in particolare da parte del Comune, erano relative alla diffusa paura, spesso irrazionale, che c'è da parte degli abitanti nell'aver vicino alla propria casa un impianto che tratta i rifiuti, a prescindere dalla tecnologia adottata. Inoltre vi era la sensazione che i cittadini potessero avere una serie di ragioni legittime per opporsi alla costruzione dell'impianto: la formazione di cattivi odori, l'aumento di traffico indotto dai camion per il trasporto dei rifiuti, e un'ostilità di tipo più generale dovuta al fatto che il territorio ospita già da anni due discariche, una per rifiuti urbani e una per rifiuti speciali.

#### **Come è stato affrontato?**

Il Comune poteva scegliere due possibili strade. La prima, quella che normalmente si adotta: proseguire nella progettazione e comunicare il più tardi possibile alla cittadinanza la decisione assunta. La seconda: aprire il processo decisionale alla comunità locale raccogliendo le osservazioni e le integrazioni proposte. In questo caso si è finito per adottare una via di mezzo.

Tutto è iniziato quando arrivò la telefonata da parte di un tecnico del consorzio che ci disse: "C'è da realizzare un impianto, che non dà assolutamente nessun tipo di problema, funziona alla perfezione, e tutti i comuni sono d'accordo: dobbiamo semplicemente trovare il modo per evitare che sorgano conflitti o polemiche a riguardo". In quel primo contatto si evidenziò l'importanza di fare una buona campagna di comunicazione perché il progetto dell'impianto era già stato presentato alla Provincia, e si stava aspettando l'autorizzazione per realizzarlo, e anche perché, dettaglio non trascurabile, il Comune l'anno successivo sarebbe andato a elezioni e intendeva scongiurare il pericolo di perderle a causa dell'operazione.

La progettazione dell'impianto era in una fase troppo avanzata per poter immaginare reali forme di coinvolgimento della popolazione locale: infatti era già stato deciso il sito, la tecnologia e la forma di gestione. Pertanto, di fronte all'emergere di opposizioni non vi sarebbero stati i margini per negoziare con i cittadini su parti importanti dell'impianto.

#### **L'ascolto: il conflitto non c'era**

Che fare? Dopo una serie di incontri con gli uffici tecnici e gli amministratori comunali si è capito che era possibile immaginare forme di compensazioni alle comunità locali, usando le risorse che il comune avrebbe ricevuto dall'impianto ed eventualmente prevedere interventi che ne mitigassero l'impatto. Ma soprattutto, si è deciso di avviare immediatamente la campagna di informazione sul territorio, consapevoli che ogni ritardo aggiuntivo avrebbe potuto compromettere la realizzazione dell'opera.

Dopo una prima fase di indagine sul territorio (interviste a tutte le associazioni e gli opinion leader locali) si è capito che i cittadini, pur se poco informati, non temevano particolarmente la presenza dell'impianto e non avevano posizioni preconcepite verso questo tipo di strutture.

L'amministrazione e il consorzio avevano sbagliato valutazione perché avevano una percezione troppo allarmistica sul grado di accettazione dell'impianto da parte della popolazione.

#### **La campagna di informazione**

Le principali obiezioni e preoccupazioni dei cittadini riguardavano infatti aspetti che i progettisti dell'impianto e i tecnici del comune avevano già considerato è risolto: riduzione dell'impatto visivo dell'impianto; introduzione di sistemi di filtrazione dell'aria per il contenimento dei cattivi odori; ridisegno della viabilità intorno all'impianto. L'assenza di potenziali conflitti ha indotto l'amministrazione ad avviare la campagna di comunicazione e quindi a rendere pubbliche le decisioni assunte.

La campagna ha coinvolto tutte le famiglie del comune: sono state organizzate delle visite domiciliari (circa 3.000 incontri), nel corso delle quali gli operatori specializzati, hanno incontrato i cittadini e spiegato loro il funzionamento dell'impianto e le ragioni che avevano spinto l'amministrazione a tale scelta. Ad ogni famiglia veniva

lasciata una brochure illustrativa e un sacchetto di compost per mostrare ai cittadini come sarebbero stati trasformati i loro rifiuti. Sono poi state organizzate assemblee pubbliche, incontri nelle scuole e visite ad impianti simili. Al termine della campagna di comunicazione, conclusasi nel dicembre del 2003, non sono emerse opposizioni e conflitti particolari. Dai cittadini è però emersa una forte richiesta di incrementare i servizi di raccolta differenziata al fine di ridurre progressivamente i quantitativi di rifiuti da avviare all'impianto. L'amministrazione comunale ha raccolto la richiesta dei cittadini e nell'autunno del 2004 sarà introdotto un sistema di raccolta differenziata domiciliare, con la prospettiva di portare i livelli di raccolta differenziata ad oltre il 50%.

Testimonianza di Andrea Pillon, Avventura Urbana

### **I veti delle comunità locali: la sindrome Nimby**

Un libro di qualche anno fa cominciava con queste parole:

“... siamo giunti a un'impasse. Le amministrazioni pubbliche non riescono ad agire, anche quando tutti ritengono che qualcosa debba essere fatto... Qualsiasi sforzo per costruire prigioni, autostrade, centrali elettriche, case di cura per malati mentali o case popolari è osteggiato da coloro che risiedono nei dintorni. Dal 1975 non è stato costruito in questo Paese neanche un impianto per il trattamento di rifiuti pericolosi, anche se tutti ritengono che tali impianti siano necessari per evitare il fenomeno della discarica selvaggia.”<sup>2</sup>

A differenza di quello che si potrebbe pensare, il Paese di cui si parla non è l'Italia, ma gli Stati Uniti. Il problema delle impasse create dalle opposizioni locali riguarda infatti indifferentemente tutti i Paesi. Le comunità locali (o addirittura micro-locali) tendono facilmente a mobilitarsi contro progetti di interesse generale che percepiscono come una minaccia per i propri interessi o la propria identità. Il fenomeno è talmente diffuso che è stata inventata una specifica espressione per descriverlo: *sindrome Nimby* (“Not In My Back Yard” ossia “non nel mio giardino”, “non sotto casa mia”). Questa etichetta è un po' malevola perché suggerisce che gli oppositori locali siano mossi da interessi spregevoli, egoistici e particolaristici. E tuttavia, se ragioniamo a mente fredda, dobbiamo riconoscere che le comunità interessate possono avere ottime ragioni per non sobbarcarsi una servitù a vantaggio dell'intera collettività. E infatti esse tendono ad usare un argomento cui è molto difficile controbattere: “perché proprio qui?”, “perché deve toccare proprio a noi?”.

Le comunità locali sono quasi sempre in grado di difendersi efficacemente. Si formano comitati spontanei di cittadini. Si tengono assemblee popolari affollate. Si organizzano proteste. È probabile che qualche politico sia tentato appoggiare (qualcuno potrebbe dire: strumentalizzare) la protesta e finisca così per incrinare la compattezza delle istituzioni. Gli esempi di queste impasse sono innumerevoli (scheda 3).

2. L. Susskind, J. Cruikshank. *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books, 1987, p. 3.

#### L'INCENERITORE FENICE: DAVIDE CONTRO GOLIA

Nel 1992 la Fiat decise di localizzare un inceneritore per i propri rifiuti industriali nel comune di Verrone, in provincia di Biella, dove possedeva uno stabilimento in via di dismissione. Ci fu un'immediata reazione delle comunità locali che coinvolse l'intera provincia. Nel 1995 il progetto Fenice della Fiat superò la procedura VIA e ottenne la dichiarazione di compatibilità ambientale, ma ciò malgrado la Fiat non si sentì di sfidare l'opposizione locale e alla fine rinunciò completamente al progetto.

(G. Borrelli,  *Davide contro Golia: l'inceneritore Fenice di Verrone*, in L. Bobbio e A. Zeppetella (a cura di),  *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Angeli, 1999)

#### IL TERMINALE DI MONFALCONE: LA CONCERTAZIONE DIMEZZATA

Nel 1993 la Snam decise di localizzare a Monfalcone un terminale di rigassificazione del metano che avrebbe dovuto arrivare via mare dalla Nigeria. Si trattava di un'opera di evidente interesse nazionale dal momento che riguardava l'approvvigionamento energetico del paese. La Snam fu fin dall'inizio consapevole delle difficoltà che avrebbe incontrato sul piano locale e mise in atto una vasta campagna di comunicazione e di confronto con la cittadinanza. Nel 1995 il sindaco di Monfalcone (favorevole all'impianto) pensò che fosse venuto il momento di troncare la discussione e non si oppose alla proposta di referendum promossa dagli oppositori. Ma la maggioranza dei votanti si esprime per il no. La Snam fu costretta a rinunciare al progetto e dovette pagare alla Nigeria ingenti penali per il mancato acquisto del metano.

(R. Gallimbeni, L. Piani e A. Zeppetella,  *La concertazione dimezzata. Il terminale di rigassificazione del metano liquido di Monfalcone*, in L. Bobbio e A. Zeppetella (a cura di),  *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Angeli, 1999)

#### COMITATI PRO OSPEDALI: LA RAZIONALIZZAZIONE MANCATA

Allo scopo di razionalizzare le strutture sanitarie, le regioni hanno cercato in questi anni di sopprimere alcuni piccoli ospedali. Esse si sono spesso imbattute nella tenace resistenza delle comunità che non volevano perdere un servizio ritenuto importante e temevano soprattutto un effetto di declassamento. Nel caso di Porretta Terme, di Como e di Comacchio uno studio documenta le strategie adottate dai comitati pro-ospedale e mostra che alla fine essi hanno ottenuto un completo successo: i loro ospedali non sono stati chiusi.

(F. Toth,  *Quando i partiti falliscono: i comitati cittadini come organizzazioni politiche effimere*, in "Polis", 2003, n.2, pp. 229-256)

#### SCANZANO JONICO: UN'INTERA REGIONE BLOCCA LE SCELTE DEL GOVERNO

Il primo serio tentativo compiuto dal governo italiano di risolvere l'annosa questione della messa in sicurezza dei rifiuti nucleari si è risolto in un fulmineo fallimento. Il 13 novembre 2003 il governo emanò un decreto-legge in cui indicava il comune di Scanzano Jonico come sede del deposito definitivo delle scorie nucleari. Un mese dopo, in seguito alle efficacissime proteste dell'intera Basilicata, il parlamento convertì il decreto-legge eliminando la designazione del comune lucano e rinviando di un anno la scelta localizzativa.

(L. Bobbio,  *Il decisionismo si è fermato a Scanzano Jonico*, in "Il giornale dell'architettura", n. 14, gennaio 2004, p. 22)

#### ALESSANDRIA: LA PIATTAFORMA LOGISTICA

La Piattaforma Logistica di Alessandria è un progetto predisposto da Comune e Provincia di Alessandria. Consiste in un'area di circa due milioni di metri quadrati (denominata  *distripark*) ove insediare una serie di aziende del

settore logistico; ad essa si affiancherebbe un aeroporto commerciale (circa 1 milione e 800 mila metri quadrati) per il traffico interregionale.

I due enti territoriali presentano il piano in una riunione tenuta nell'ottobre 2002 presso un circolo situato nella zona interessata dal progetto. Questa presentazione sortisce in realtà un effetto contrario: la reazione dei partecipanti è tutt'altro che positiva, e nei giorni successivi nasce l'Associazione "Terre di Baudolino", con l'intento di osteggiare un progetto che comporta un pesante impatto sul territorio.

Le amministrazioni, stupite per le reazioni, agiscono a questo punto in maniera differente: la Provincia incontra i rappresentanti per cercare instaurare un dialogo, mentre il Comune è meno disponibile alla mediazione. Alla fine l'Associazione riesce comunque a portare le proprie proposte innanzi ad entrambi; il progetto viene modificato, dimezzando la superficie destinata a *distripark* e prevedendo un aviosuperficie al posto dell'aeroporto.

I membri dell'Associazione non ritengono però che il nuovo piano abbia accolto le richieste. Alla presentazione del nuovo progetto (gennaio 2004) nasce un "Comitato per il NO all'aeroporto", che in meno di un mese raccoglie oltre 8.000 firme.

Entrambe le amministrazioni ammettono di avere gestito male la comunicazione nei confronti dei cittadini, ma considerano le critiche frutto di strumentalizzazioni politiche e non ritengono che a questo punto sia il caso modificare ulteriormente il progetto. La vicenda è tuttora in corso.

a cura di Fabrizio Ferrari

#### L'EMERGENZA RIFIUTI IN CAMPANIA

Uno dei fenomeni più noti e preoccupanti generati dalla sindrome Nimby è l'emergenza rifiuti in Campania, che si trascina ormai da anni. I cittadini di Acerra sono riusciti finora a impedire la realizzazione dell'inceneritore, mentre le popolazioni residenti presso le discariche attualmente in esercizio, sono in grado di bloccare del tutto l'afflusso di rifiuti. In questa gravissima situazione è singolare che sia un giudice, il procuratore della repubblica di S.Maria Capua Vetere, Donato Ceglie, a suggerire una via alternativa: "Bisogna condividere le scelte con la popolazione direttamente interessata – egli dichiara – Oggi di condiviso c'è solo l'esasperazione". E aggiunge: "L'esasperazione è comprensibile. Ripeto che bisogna uscire dalla gestione dell'emergenza e realizzare le condizioni per creare consenso attorno all'intero ciclo di rifiuti" (intervista rilasciata a *La Repubblica*, 28 marzo 2004, p. 13).

Non c'è amministratore pubblico che non si sia trovato almeno una volta in una situazione di questo genere. Che cosa si fa di solito per affrontarla? Si fanno campagne di comunicazione; ci si espone al tiro di assemblee infuocate nella speranza di persuadere gli oppositori; si elaborano studi scientifici sugli impatti dell'intervento; si cerca di risolvere il conflitto a livello politico; si cerca di trattare con gli esponenti delle comunità coinvolte. Ma è probabile che queste iniziative non riescano a funzionare. Perché allora non cercare di coinvolgere sin dall'inizio tutti i soggetti interessati per esaminare insieme la questione? o per affrontare una discussione con loro allo scopo di verificare se non possa esistere una soluzione condivisa?

In sintesi: *si può pensare di promuovere un processo inclusivo quando la decisione rischia di produrre rilevanti effetti negativi su uno specifico gruppo sociale o su una specifica comunità* (scheda 4). Il principio a cui ispirarsi dovrebbe essere: *nessun impatto senza rappresentanza*. Ossia: non possiamo pretendere di generare effetti negativi su una comunità o su un gruppo senza che a questa comunità o a questo gruppo sia data la possibilità di esprimere il proprio punto di vista.

##### ESPERIENZE INTERNAZIONALI

Sono ormai moltissimi gli studi, condotti a livello internazionale, che propongono di superare le sindrome Nimby attraverso processi consensuali che includano fin dall'inizio le comunità coinvolte e che presentano esperienze in cui tali processi inclusivi hanno avuto successo. Per esempio B.G. Rabe riferisce il processo consensuale avvenuto nella provincia canadese di Alberta dove un complesso impianto per lo smaltimento dei rifiuti è stato localizzato con l'attiva partecipazione delle comunità coinvolte. M. Rey riferisce un caso analogo effettuato nel cantone Vaud in Svizzera, dove il sito per una discarica di rifiuti pericolosi è stato individuato e accettato in seguito a un lungo lavoro di analisi condotto con la partecipazione delle comunità interessate.

(B. G. Rabe, *Beyond NIMBY. Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1994; M. Rey, *Pour une gestion stratégique du processus de décision en aménagement du territoire et en environnement*, Losanna, C.E.A.T., 1994)

##### PROVINCIA DI TORINO: IL PROGETTO "NON RIFIUTARTI DI SCEGLIERE"

Nel 2000 la Provincia di Torino scelse di avviare un processo consensuale per la localizzazione di un inceneritore e una discarica entro una rosa di 38 siti precedentemente individuati. Venne formata una commissione formata dai rappresentanti delle comunità sul cui territorio ricadevano i siti candidati. La commissione lavorò un anno e mezzo e alla fine produsse una graduatoria condivisa dei siti.

(<http://www.provincia.torino.it/ambiente-provto/nrds/index.htm>)

##### COMUNE DI FIORENZUOLA: INVECE DELLA CENTRALE TURBOGAS

La proposta di insediare un centrale elettrica turbogas nell'area industriale di Barabasca, nel comune di Fiorenzuola, sollevò la fermissima opposizione dei residenti. Il comune, invece di insistere su quella destinazione, decise di aprire un processo di consultazione fra i cittadini, le associazioni e le categorie produttive, chiedendo loro "che cosa possiamo fare in quell'area?". Attraverso quattro incontri nei primi mesi del 2003, con l'assistenza della società FocusLab, oltre cento partecipanti, divisi in gruppi di lavoro hanno formulato un ampio spettro di proposte su cui il comune sta attualmente lavorando.

(Comune di Fiorenzuola d'Arda, *Rapporto finale del Processo partecipato Quale sviluppo e vocazione per l'Area Barabasca?*, 2003)

## Quando abbiamo bisogno dell'apporto di altri

Può essere conveniente avviare un processo di tipo inclusivo, anche quando non esiste alcun conflitto attuale, né si possono prevedere contrapposizioni rilevanti nel futuro. In questa seconda circostanza l'esigenza di allargare la partecipazione al processo decisionale nasce dal fatto che non siamo in grado di prendere o di attuare una decisione da soli, ma abbiamo bisogno della cooperazione di altri soggetti. Gli altri soggetti – istituzioni o agenzie pubbliche, associazioni, comitati, comuni cittadini – dispongono insomma di qualche risorsa che è indispensabile per compiere una scelta o per metterla in pratica.

Gli amministratori pubblici affrontano spesso circostanze di questo genere. Un caso molto frequente riguarda la necessità di procurarsi *risorse legali* che sono detenute da altri soggetti. La legge affida infatti spesso a diverse istituzioni pubbliche le competenze giuridiche pertinenti a un certo intervento: in questo caso l'amministrazione proponente non può agire da sola, ma deve procurarsi tutte quelle autorizzazioni, approvazioni, nulla-osta, pareri che sono previsti dalla legge. Deve ottenere l'assenso, poniamo, della Soprintendenza, dell'Asl, dei Vigili del fuoco o della regione. Per sveltire queste pratiche, le leggi hanno introdotto, ormai da più di un decennio, strumenti di tipo inclusivo, ossia le *conferenze di servizi* che, se del caso, possono concludersi con un *accordo di programma*. Questa circostanza è relativamente facile da accertare e da gestire: le competenze sono stabilite dalla legge, che indica anche le procedure relative.

Un altro caso riguarda la necessità di coinvolgere altri soggetti allo scopo di procurarsi *risorse finanziarie*. Tutti gli amministratori si trovano continuamente di fronte a questo problema, viste le difficoltà in cui vertono i bilanci pubblici. Esso può essere risolto in vari modi (per esempio concorrendo a un bando europeo o nazionale), ma spesso richiede l'inclusione dei potenziali finanziatori nel processo di decisione. Si creano partnership tra diversi enti pubblici (comuni, province, regioni, ecc.) oppure tra soggetti pubblici e privati, per esempio costituendo società ad hoc. Chi contribuisce a finanziare un'opera o un progetto ha in genere la pretesa di contribuire anche alla sua definizione.

I *patti territoriali* e le altre forme di *politiche concertate per lo sviluppo locale* (Pit, contratti d'area, ecc.) costituiscono un ottimo esempio. Si tratta infatti di mettere assieme finanziamenti pubblici e privati per un obiettivo comune – lo sviluppo di un'area. La soluzione è un processo inclusivo in cui tutti gli interessati e i potenziali finanziatori vengono messi attorno a un tavolo per concordare gli assi fondamentali degli interventi.

### **Mancanza di informazioni e di conoscenze: il decisore cieco**

Ci sono altri casi, forse meno evidenti ma altrettanto importanti, in cui il coinvolgimento di nuovi soggetti deriva dalla necessità di procurarsi risorse che sono in loro possesso. Proviamo a esaminarli attentamente.

Può capitare che l'amministrazione proponente abbia le competenze giuridiche per agire e disponga delle risorse finanziarie, ma non sia in grado di conoscere a sufficienza la situazione in cui vuole operare e abbia difficoltà a procurarsi le informazioni pertinenti. In questo caso *il decisore* è, in tutto o in parte, *cieco*; ed è probabile le misure che egli è in grado di prendere siano poco adatte ad affrontare il problema e incontrino difficoltà insormontabili in sede di attuazione.

Questa circostanza è particolarmente insidiosa perché non è facile riconoscere quello che non sappiamo. Pensiamo agli interventi in campo ambientale o urbano. In genere le amministrazioni si affidano agli esperti, che compiono rilevazioni, raccolgono ed elaborano dati e formulano progetti di intervento. I biologi, i chimici e i naturalisti studiano lo stato dell'ambiente e indicano quali sono gli impatti da

evitare e quali sono invece accettabili. Gli urbanisti analizzano lo stato del territorio, la distribuzione degli usi del suolo, le possibili fonti di congestione e indicano le misure che possono migliorare la situazione. Gli architetti analizzano i bisogni di un'area urbana e progettano edifici e servizi in modo che rispondano a quei bisogni.

Ma i tecnici hanno una conoscenza del territorio (dell'ambiente o della città) diversa da quella degli abitanti: più approfondita su certi aspetti, più superficiale su altri. Interpretano i bisogni dei cittadini sulla base di parametri collaudati sul piano scientifico, ma possono commettere errori perché non sempre sanno esattamente ciò che i cittadini vogliono o non vogliono. Alcuni impatti sono attualmente poco conosciuti (ad esempio, gli effetti delle onde elettromagnetiche), ma creano egualmente allarme. L'apporto dei tecnici è ovviamente indispensabile: esistono alcuni aspetti che i cittadini non riescono a vedere o tendono a sottovalutare. Ma può non essere sufficiente, perché esistono anche aspetti che i tecnici non riescono a vedere o tendono a sottovalutare e a cui invece i cittadini sono molto sensibili.

Capita così che anche interventi concepiti, con le migliori intenzioni, allo scopo di migliorare la situazione di una comunità locale, possano essere percepiti da quest'ultima come sbagliati o addirittura come una minaccia. Si possono autorizzare impianti, tecnicamente innocui, ma che spaventano (a torto o a ragione). Si possono fornire servizi che non saranno utilizzati. Si possono ristrutturare spazi pubblici, senza tener conto delle esigenze di particolari categorie di utenti.

È molto difficile che un esperto o l'amministratore che si vale della sua competenza riescano a riconoscere di essere *ciechi* su certi aspetti e di aver bisogno dell'apporto di chi vive sul territorio. Ma senza questa attenzione si rischia semplicemente di incrinare il rapporto di fiducia (peraltro sempre precario) tra l'amministrazione e i cittadini, di creare ulteriori occasioni di tensione e offrire strutture, interventi o servizi che verranno giudicati negativamente dai diretti interessati.

## Scheda 5 Quando mancano le conoscenze

### MILANO, VIGILI DI QUARTIERE: LA COSTRUZIONE DELLE MAPPE DEL RISCHIO

Nel 1998 a Milano è stato istituito il Tavolo Interistituzionale Operativo per la sicurezza presieduto dall'Assessore alla sicurezza urbana e dai rappresentanti della prefettura, della questura, della guardia di finanza, dei carabinieri e dell'autorità giudiziaria, con il compito di costruire una mappa del rischio in città, al fine di localizzare i presidi di polizia municipale e i perimetri delle aree dei vigili di quartiere.

Poiché a livello cittadino *mancavano dati statistici* sulla criminalità sufficientemente disaggregati non era possibile costruire una mappa del rischio in modo quantitativo; dovendo procedere in tempi brevi alla selezione delle aree prioritarie di intervento, si è scelto di seguire un approccio di tipo qualitativo.

Nel corso della prima riunione del Tavolo Operativo, si è proposto quindi di procedere all'elaborazione di otto mappe per la rappresentazione territoriale del rischio così come percepito dal punto di osservazione di ciascuno dei soggetti partecipanti al Tavolo.

È stata dunque avviata un'operazione di *ascolto*, attraverso interviste individuali, dei partecipanti al Tavolo con lo scopo di costruire una mappa del rischio *a partire dal sapere dell'esperienza di ciascuno dei soggetti*.

Le interviste, *aperte e non strutturate*, si sono svolte sempre presso la sede operativa degli interlocutori, per una conoscenza più diretta del contesto in cui essi svolgono la propria attività. L'équipe del Progetto Sicurezza ha svolto un ruolo di ascolto e di accompagnamento dell'interlocutore che riferiva il proprio sapere, la propria esperienza operativa, perché lo traducesse in una dimensione spaziale, per *territorializzare* le proprie indicazioni, trasferendole a specifiche porzioni di territorio (una mappa della città è sempre stata a disposizione per poter individuare in modo diretto le aree della città interessate).

Per alcuni degli interlocutori, in particolare, l'intervista è stata un'occasione per riorganizzare in modo sistematico i propri elementi di conoscenza secondo un'articolazione trasversale centrata sulla distribuzione territoriale piuttosto che sulla natura dei fenomeni osservati.

“Se partiamo dal territorio è più facile”: è questa l'osservazione di uno degli interlocutori del Tavolo, che ben illustra come la costruzione dei problemi a partire dalla *descrizione* e dal confronto su specifiche porzioni di territorio possa facilitare la comunicazione, lo scambio e l'interazione tra soggetti altrimenti impegnati su fronti, ruoli e competenze assai diverse.

A partire dai resoconti delle interviste e dalle relazioni prodotte dagli interlocutori, si è proceduto ad elaborare, otto mappe della città in cui sono evidenziati fenomeni e porzioni di territorio a maggiore rischio, sulla base dei criteri indicati da ogni partecipante.

Testimonianza di Alessandra De Cugis, Comune di Milano

### **La co-produzione di politiche pubbliche**

Sempre più frequentemente si affacciano sulla scena politiche pubbliche che non possono essere messe in atto senza un'attiva partecipazione dei destinatari o di altri soggetti. Per raggiungere il loro obiettivo occorre che i diretti interessati *facciano qualcosa*, mettano in atto comportamenti cooperativi, contribuiscano attivamente alla soluzione dei problemi. In altre parole, queste politiche devono essere co-prodotte. Una netta separazione tra i decisori e i destinatari rischia di essere del tutto inefficace quando si tratti, per esempio, di programmare azioni per lo sviluppo sostenibile o per il riciclaggio dei rifiuti, o di elaborare il piano strategico di una città o un progetto di sviluppo locale. In questi casi la ricerca del consenso non ha tanto lo scopo di anticipare i possibili conflitti, quanto di coinvolgere attivamente gli interessati nell'attuazione di un programma. Senza un consenso convinto, verranno meno le azioni di co-produzione e le misure adottate rischieranno di non avere alcun seguito.

### **I progetti integrati**

Una sottospecie del caso precedente è costituita dai progetti integrati. Esistono infatti problemi particolarmente complessi che non possono essere aggrediti se non affrontandoli contemporaneamente da diversi punti di vista. È quello che succede per esempio nelle nuove politiche urbane, come i Pru, i Prusst, i contratti di quartiere, i progetti europei Urban. Si è capito infatti che non è possibile affrontare il problema del

degrado di un quartiere periferico soltanto sul piano urbanistico o edilizio (come si faceva tradizionalmente). Occorre anche agire sugli aspetti sociali, su quelli economici o su quelli ambientali. Lo stesso avviene nei progetti di sviluppo sostenibile (“Agenda 21 locale”) o in vari tipi di progetti europei (Leader, Equal ecc.). L’Unione europea, del resto, insiste continuamente sul tema dell’*integrazione* che considera uno dei requisiti fondamentali per il finanziamento dei progetti locali.

L’integrazione è un obiettivo molto difficile da realizzare e spesso riesce solo in parte. Si tratta infatti di mettere insieme competenze di diversi settori (anche all’interno di uno stesso ente locale) che hanno metodi, priorità e linguaggi diversi e che non sono abituati a comunicare tra di loro. L’integrazione reclama qualche forma di inclusione.

#### **Scheda 6 Quando abbiamo bisogno dell’apporto di altri: alcuni esempi**

- Politiche dei tempi e degli orari
- Politiche di sviluppo locale (Patti territoriali, Progetti integrati territoriali ecc.)
- Piani strategici delle città
- Piani di zona nelle politiche sociali
- Interventi urbani (Pru, Prusst, Urban, Contratti di quartiere, ecc.)
- Progetti Agenda 21 locale
- Politiche per la sicurezza
- Politiche che richiedono l’apporto di più amministrazioni (conferenze di servizi, accordi di programma)
- Vari progetti europei (Urban, Leader, Interreg, Equal, ecc.)

#### **Scheda 7 Quando abbiamo bisogno di altri: il caso delle politiche sociali**

##### **I PIANI DI ZONA**

Nel corso degli ultimi anni le politiche sociali stanno assumendo sempre più chiaramente il profilo di politiche co-prodotte. Da un lato, infatti, si è fatta strada la necessità di offrire agli utenti servizi complessi, in cui l’assistenza sociale deve coordinarsi e integrarsi con altre dimensioni di intervento: si pensi, ad esempio, all’erogazione di borse lavoro a portatori di handicap mentale, che deve connettersi all’assistenza fornita dai servizi competenti dell’Asl, o all’assistenza domiciliare per gli anziani non autosufficienti che presenta rilevanti aspetti di carattere sanitario. Dall’altro lato, le difficoltà a rilevare i bisogni esclusivamente attraverso indagini tecniche e il continuo emergere di nuovi bisogni – dall’integrazione dei bambini immigrati nelle scuole al contrasto delle nuove forme di povertà – mettono in luce la necessità di coinvolgere i destinatari e i cittadini nella elaborazione delle politiche.

In questo contesto la costruzione dei Piani di Zona dei servizi sociali piuttosto che dei Piani territoriali per l’infanzia e l’adolescenza vede sempre più spesso la partecipazione di una pluralità di enti pubblici (Province, Comuni, Asl, Centri per l’impiego, ecc.) oltre che di operatori dei diversi servizi, soggetti del terzo settore, associazioni, gruppi di cittadini.

A titolo di esempio è possibile citare brevemente alcune di queste esperienze:

#### IL PIANO DI ZONA DI ROVIGO

Nell'arco di 7 mesi tra il 1997 e il 1998 un gruppo di lavoro composto da responsabili politici, tecnici, Asl, rappresentanti sindacali e del volontariato ha elaborato una bozza del piano, da presentare alla Conferenza dei sindaci della zona.

(<http://www.segnalo.it>)

#### IL PIANO COMUNALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA DEL COMUNE DI ANDRIA

Nel corso del 1999 il Comune di Andria ha promosso l'elaborazione del piano in collaborazione con l'Asl, il Provveditorato agli studi e soggetti del terzo settore.

(G. De Robertis, *La partnership possibile*, "Prospettive Sociali e Sanitarie", n°4, 2002)

#### IL PIANO SOCIALE DELLA CITTÀ DI TRENTO

Nel corso del 2001 40 gruppi di lavoro composti da cittadini hanno contribuito alla elaborazione del piano.

(L. Fazzi, A. Scaglia, *Il governo della città nella trasformazione del welfare. L'esperienza del Piano sociale della città di Trento*, Milano, Angeli, 2001)

#### IL PIANO DI ZONA DEL COMUNE DI BOLOGNA

Nel corso del 2001 il Comune di Bologna ha promosso un articolato processo inclusivo di costruzione del piano che ha visto il coinvolgimento di un rilevante numero di enti (tra cui l'Asl, la Provincia, la Prefettura, il Provveditorato, il Tribunale dei minorenni, ...) oltre che di soggetti del terzo settore.

(Comune di Bologna, *Piano di Zona 2002-2003*,

<http://www.comune.bologna.it/sportellivirtuali/terzosettore/pdz/pdz.php>)

#### I PIANI DI ZONA DELLA PROVINCIA DI LECCO

Nell'arco di 13 mesi tra il 2002 e il 2003 la Provincia ha coordinato e supportato un processo partecipato di elaborazione dei Piani di Zona dei tre distretti socio sanitari presenti sul suo territorio.

(AA.VV., *Costruire progettazione partecipata*, "Prospettive Sociali e Sanitarie", n°4, 2003)

Scheda a cura di Gianfranco Pomatto

## In sintesi

### In quali circostanze?

I processi inclusivi sono l'*eccezione* non la *regola*.

La possibilità di avviare un processo inclusivo va presa in considerazione quando:

- *esistono forti conflitti attuali o potenziali*
  - per esempio: sindrome Nimby
- *abbiamo bisogno dell'apporto di altri*
  - mancano risorse legali (autorizzazioni, pareri ecc.)
  - mancano risorse finanziarie
  - mancano informazioni
  - le politiche devono essere co-prodotte
  - progetti integrati

## Alcune possibili obiezioni

*In presenza di queste circostanze, è proprio necessario dare vita a un processo inclusivo?*

Ovviamente no. Qui si raccomanda soltanto di valutare, di volta in volta, l'opportunità di progettare un processo inclusivo, utilizzando le metodologie che saranno specificate nei capitoli seguenti.

*Allargando la platea dei decisori non si rischia di cadere dalla padella alla brace, nel senso di dare troppo spazio a posizioni localistiche e particolaristiche a scapito degli interessi generali e di aumentare a dismisura i tempi e i costi della decisione?*

Il rischio obiettivamente esiste. Nei prossimi capitoli vedremo come sia possibile massimizzare gli aspetti positivi dell'approccio consensuale e minimizzare gli aspetti negativi.

*Dare vita a un processo inclusivo significa delegare il potere di decidere ad altri?*

No. Il potere decisionale resta comunque nelle mani dell'organo indicato dalla legge (il consiglio, la giunta, il sindaco ecc.). L'amministratore che avvia un processo inclusivo, si assume comunque l'impegno, nei confronti dei partecipanti, di tener conto delle indicazioni che scaturiranno dal processo. E ha soprattutto la convenienza a farlo, perché in caso contrario rischia di acuire i conflitti o di non riuscire a ottenere la collaborazione degli altri soggetti di cui ha bisogno. In realtà non è sempre facile tradurre le indicazioni emerse attraverso la partecipazione in deliberazioni conseguenti degli organi competenti. Ne discuteremo nel capitolo 10.

### Scheda 8 Un dirigente spiega perché ha scelto un approccio inclusivo

#### I PIANI PER LA SALUTE IN EMILIA ROMAGNA

I Piani per la salute dovevano rispondere a un obiettivo esplicito: come individuare i problemi di salute prioritari in una comunità e mobilitare le diverse risorse disponibili per modificare i fattori che incidono su di essi.

Un approccio partecipativo è utile in questo caso perché offre una strada equa per scegliere su quale problema di salute è prioritario intervenire. Per esempio: il benessere degli anziani o il disagio dei giovani o il rischio di incidenti da traffico? I criteri puramente tecnici e statistici, le vie autoritarie o condizionate da sondaggi non sembrano strade migliori.

Le politiche per la salute, inoltre, non sono solo risorse da distribuire o servizi da offrire. Esse sono soprattutto il frutto della convergenza di decisioni e comportamenti di istituzioni, soggetti sociali ed individui: per questo serve una forza di spinta. La convenienza è una molla non sempre disponibile. La partecipazione è una condizione più prossima alla condivisione e all'impegno diretto.

La proposta di realizzare i Piani per la salute è dunque stata inclusa nel Piano sanitario regionale del 2001 dove si prevedeva che gli enti locali animassero un processo con il coinvolgimento diretto di gruppi di cittadini attraverso

cinque fasi fondamentali: introduzione al lavoro e armonizzazione dei linguaggi; screening dei problemi ed esame della documentazione tecnica predisposta dalle Aziende sanitarie sui bisogni di salute; confronto e selezione dei problemi prioritari di salute; sottoscrizione di un impegno da parte delle istituzioni e degli altri soggetti coinvolti; progettazione e realizzazione di azioni specifiche.

La proposta dei Piani per la salute è stata accolta con un interesse probabilmente superiore alle attese. Iniziative con caratteristiche confrontabili si sono sviluppate in tutte le aree della regione e hanno coinvolto oltre 2.000 cittadini. Attualmente sono state percorse le prime 4 fasi descritte e ci troviamo nell'ambito della progettazione operativa e della realizzazione. Qui le esperienze si stanno differenziando. Ma è ancora prematuro un giudizio complessivo sull'esperienza.

Testimonianza di Marco Biocca, Agenzia sanitaria regionale Emilia-Romagna

## 2. Quando. In quale stadio del processo decisionale

La formulazione di un piano, di un programma o di un intervento puntuale richiede un lungo percorso di avvicinamento. Si comincia con un'idea, spesso piuttosto vaga, sulla natura dei problemi e sulle possibili soluzioni; si definiscono, a poco a poco, i contorni della questione; si formulano alcune ipotesi di intervento; si esaminano le alternative progettuali; si redige un progetto di massima, si elabora (se del caso) un progetto esecutivo, si adottano i relativi atti formali e poi finalmente si avvia la fase esecutiva.

A quale stadio va inserito il momento partecipativo o concertativo? Conviene aprire la discussione quando cominciano a prendere forma le prime idee o quando si è già arrivati a un progetto strutturato e definito? È meglio rischiare, a costo di andare allo sbaraglio, oppure lavorare su dati solidi e concreti?

Una domanda di questo genere può apparire un po' troppo astratta. A seconda delle circostanze o del problema sul tappeto, può essere preferibile l'una o l'altra via. Inoltre, le amministrazioni non sempre sono libere di scegliere *quando*. Per esempio può capitare che si accorgano dell'esistenza di tensioni e malumori, solo quando il progetto è già pronto e in questo caso c'è poco da fare: bisogna aprire la consultazione su quell'ipotesi che è già stata compiutamente definita.

È importante, però, capire che cosa implica scegliere la prima o la seconda strada. Ossia che cosa cambia se decidiamo di aprire un processo inclusivo "il più presto possibile" oppure se aspettiamo di avere in mano tutti gli elementi necessari e quindi lo apriamo "il più tardi possibile".

### Il più tardi possibile

Istintivamente le amministrazioni pubbliche manifestano una spiccata tendenza verso la seconda strada. Preferiscono presentarsi al confronto pubblico dopo che si sono chiarite le idee ed hanno raggiunto qualche conclusione sufficientemente solida. E dunque tendono a posticipare quel momento: "è ancora presto", "aspettiamo

che le indagini si siano concluse”, “aspettiamo che i tecnici ci consegnino il progetto”, “cerchiamo di aver prima risolto i nodi di fondo”, si sente spesso dire. Questa preoccupazione è ovviamente fondata. Le amministrazioni si sentono responsabili di fronte al pubblico e non ritengono giusto affrontare i loro interlocutori, quando le loro idee sono ancora vaghe. Desiderano che si discuta su proposte precise, solide, ragionate.

Questa tendenza è ancora più forte da parte dei tecnici, degli esperti o dei progettisti. Essi sono abituati a pensare alla progettazione come a un'attività di carattere tecnico, che richiede competenze specifiche, analisi scientifiche, calcoli e che quindi non ammette interferenze da parte dei profani. E sono soprattutto convinti della necessità di giungere al confronto pubblico con un progetto compiuto, tecnicamente inattaccabile. Un architetto o un ingegnere vuole prima di tutto fare bene il suo lavoro e può essere disposto ad ascoltare le eventuali critiche solo dopo aver svolto la sua parte in un modo che egli ritiene professionalmente corretto. Del resto, a nessuno piace andare allo sbaraglio con progetti incompiuti, appena abbozzati e facilmente attaccabili.

Questa linea d'azione, ossia aprire il confronto “il più tardi possibile” presenta però alcuni inconvenienti che vanno attentamente considerati.

### **La difficoltà di tornare indietro**

Più la progettazione è andata avanti, meno si può correggere. Ad ogni stadio del lavoro progettuale sono state eliminate possibili alternative e sono state imboccate specifiche strade. Tornare indietro risulta quasi sempre impossibile o comunque molto oneroso. A quel punto sono possibili soltanto piccoli ritocchi o aggiustamenti. Ma che cosa succede se arrivano obiezioni di fondo? chi se la sente di disfare quello che è stato fatto? di riaprire il discorso su opzioni che sono già state scartate, magari senza rifletterci abbastanza? di cambiare l'impostazione del piano o del progetto? A questo punto il rischio è quello di mettere gli interlocutori di fronte a un secco aut aut: prendere o lasciare. E questi ultimi avranno la sensazione di essere stati poco considerati o addirittura di essere stati presi in giro. È un rischio che le amministrazioni corrono troppo spesso e questo non facilita il loro rapporto con il pubblico.

### **La trappola dei costi affondati**

Qui c'è anche una trappola psicologica. La progettazione costa. Richiede tempo e anche (molto) denaro. Un'amministrazione che abbia speso, diciamo 300.000 euro, per redigere un progetto, sarà molto restia a tornare sui suoi passi, perché questo significherebbe buttare a mare l'investimento effettuato. Anzi sarà indotta a insistere con tutte le sue energie in quella direzione, proprio per non perdere ciò che ha già speso.

Ma questo modo di procedere può portare a una spirale perversa, ossia a investire altre risorse nel progetto per non perdere quelle

precedentemente investite con l'effetto di aumentare la perdita complessiva. I costi già sostenuti sono *costi affondati* (*sunk costs*): se il progetto non funziona, non ha senso incaponirsi. Prima si rinuncia e meglio è.

### **La difficoltà di *andare avanti***

In alcuni casi succede che non arrivano esplicite obiezioni, né richieste di cambiamenti radicali. Anzi, non succede proprio nulla. Chiusa la progettazione, la vera scommessa diventa *andare avanti*, ossia passare all'attuazione.

Questo è un rischio particolarmente evidente nel caso di progetti che coinvolgano più amministrazioni – o diversi settori di uno stesso ente – nella realizzazione di una nuova attività o di un servizio innovativo integrato. Se i funzionari o gli operatori non sono stati coinvolti nella fase di progettazione, è possibile che abbiano difficoltà a tradurre in pratica i nuovi indirizzi. Perché non li condividono. O semplicemente non li capiscono. Di fronte all'incertezza sui comportamenti da tenere e sul senso da attribuire alle novità, una reazione molto diffusa è il silenzio e l'inazione. A questo punto l'unica cosa da fare sarebbe riaprire un processo partecipato, che rimetta in discussione anche le decisioni già prese. Molto spesso, tuttavia, prevale la sfiducia ed è facile che gli obiettivi iniziali appaiano troppo ambiziosi o irrealistici agli stessi promotori. Un progetto rimasto sulla carta si trasforma, per questa via, in un *boomerang* in grado di condizionare negativamente anche le iniziative future.

### **Il rischio di mettere gli interlocutori di fronte a una specifica soluzione**

Quando si presenta un progetto compiuto si mettono gli interlocutori di fronte a una specifica soluzione (spesso molto dettagliata) che è già stata scelta. Chi non è favorevole o ha dei dubbi, sarà indotto a prendersela con quell'unica soluzione che gli viene offerta e a deresponsabilizzarsi completamente rispetto al problema al quale il progetto cerca di rispondere. Si protesta contro *quel* progetto di parcheggio, trascurando però il problema del traffico che sta a monte. Si lotta contro *quel* progetto di discarica, trascurando però il problema della gestione dei rifiuti che riguarda tutti. Alla fine si rischia, senza volerlo, di indurre il pubblico ad atteggiamenti puramente rivendicativi. Ed è esattamente il contrario di quello che un'amministrazione pubblica dovrebbe proporsi.

### **Non destare il can che dorme**

Una delle ragioni che spingono le amministrazioni a lavorare al chiuso, a livello tecnico, e a rinviare l'annuncio al pubblico quando il progetto è già stato perfezionato, risiede nel timore che le interferenze esterne possano compromettere l'elaborazione progettuale. Spesso le amministrazioni si rendono conto che il loro progetto può creare malumori e conflitti, ma proprio per questo preferiscono agire in

segreto per evitare che circolino anzi tempo voci incontrollate e allarmiste e che il loro lavoro possa risulterne compromesso. Così facendo si attengono al vecchio proverbio: non destare il can che dorme.

Gli effetti di questo comportamento possono però essere controproducenti. Quando il cane si sveglia (ossia quando il progetto viene presentato pubblicamente) è probabile che si rivelerà particolarmente aggressivo e rabbioso, se non altro, perché fino ad allora è stato tenuto all'oscuro di tutto. Il risentimento sarà più forte se i cittadini riteranno che gli amministratori abbiano agito alle loro spalle, su temi di loro diretto interesse.

In questi casi potrebbe essere consigliabile, all'opposto, compiere tutti gli sforzi possibili per *destare per tempo il can che dorme*, ossia provocare in anticipo le reazioni del pubblico allo scopo di poterne tener conto e di non trovarsi alla fine di fronte a un'opposizione rabbiosa. Una concertazione precoce può essere fruttuosa soltanto se si è riusciti a creare sufficiente interesse e allarme (sì, anche allarme) attorno al progetto. Bisogna insomma che i potenziali oppositori siano indotti a farsi avanti e a uscire allo scoperto. La comunicazione precoce non deve essere orientata a magnificare la bontà, la sicurezza e l'utilità del progetto. Deve essere anche orientata a far percepire ai cittadini i rischi cui vanno incontro. Solo così si possono creare le premesse per un dialogo *vero* con i diretti interessati, quando le ruspe (la minaccia concreta) sono ancora di là da venire.

Qui si tratta di affrontare di petto la questione, in modo aperto e trasparente: le voci incontrollate possono essere effettivamente pericolose; al contrario, la scelta esplicita di comunicare per tempo quello che si sta progettando e di offrire contemporaneamente al pubblico strumenti di interlocuzione, può aiutare a capire molte cose e a predisporre un progetto più adatto.

### **La sindrome DAD**

Gli investimenti effettuati nella progettazione, finiscono quindi per determinare rigidità eccessive, che possono rivelarsi letali in caso di contestazione. Per definire questo comunissimo (quasi istintivo) modo di procedere è stata coniata la sigla DAD, ossia *Decisione, Annuncio, Difesa*. L'amministrazione promotrice:

- a. prende la sua *Decisione* al chiuso con i suoi esperti e i sui tecnici;
- b. soltanto alla fine, quando la scelta appare solida, argomentata e documentata, la *Annuncia* al pubblico;
- c. a quel punto, si apre un vero e proprio *assalto alla diligenza* e l'amministrazione proponente sarà costretta a *Difendere* la scelta compiuta con le unghie e con i denti, senza avere la possibilità di migliorarla (se non marginalmente) o di metterla in discussione.

La sindrome DAD è assai pericolosa. Rischia di portare allo stallo, all'immobilità al muro contro muro. E si verifica molto spesso. Non c'è amministratore pubblico che non si sia trovato, almeno una volta, in questa sgradevole situazione.

## Il più presto possibile

Per evitare questi inconvenienti, molti suggeriscono di procedere all'incontrario. Ossia di avviare un processo inclusivo "il più presto possibile": è meglio aprire il confronto sul progetto di massima che sul progetto esecutivo; è meglio aprire il confronto sulle ipotesi progettuali che sul progetto di massima; è meglio aprire il confronto sul problema che sulle ipotesi progettuali. È meglio che siamo noi stessi a destare il can che dorme, per tempo e con strumenti adeguati, piuttosto che aspettare che si desti lui.

Da questo punto di vista, prima si comincia e meglio è. All'inizio le strade sono tutte (o quasi tutte) aperte. Gli interlocutori sono indotti a riflettere sul problema, invece che a prendersela con una specifica soluzione. E soprattutto, in una fase iniziale, possono emergere strade a cui nessuno aveva pensato: modi diversi di vedere i problemi, soluzioni creative, invenzioni. In sintesi: l'apertura del processo decisionale dovrebbe avvenire a uno *stadio precoce* del percorso progettuale, ossia *quando alcune alternative sono ancora disponibili*.

Questo passo può sembrare difficile e rischioso. La principale difficoltà consiste nel fatto che i possibili interlocutori sono facilmente disposti a mobilitarsi *contro* un progetto ben definito (una discarica, un parcheggio, la riqualificazione di una piazza), ma più difficilmente sono disposti a partecipare per ragionare *attorno* a un problema (che cosa fare del traffico? come smaltire i rifiuti? come immaginare il futuro del proprio quartiere?). Però questa è la scommessa veramente interessante: non aspettare che il pubblico si muova *contro* e dare al pubblico la possibilità di muoversi *per*.

Il rischio consiste nella possibilità di perdere il controllo del processo: come si fa a far discutere decine o centinaia di persone su idee ancora vaghe e riuscire a trarne qualche conclusione utile e sensata? Nei capitoli 4-7 esamineremo i metodi che aiutano a compiere questo passo e esploreremo i suggerimenti che ne scaturiscono.

In realtà molte esperienze di questo tipo esistono già: i forum di agenda 21, i piani strategici delle città e altre esperienze analoghe (Schede 1 e 2) non sono altro che tentativi di coinvolgere il pubblico (o parte del pubblico) in un ragionamento molto generale sul futuro della propria città, del proprio quartiere o della propria area. Di indurlo a riflettere su come potrebbero essere definiti i problemi e su come si potrebbero affrontare.

## Scheda 1 Aprire il processo inclusivo il più presto possibile: il caso di un piano regolatore

### “ASCOLTARE PESARO”. UN ALTRO MODO DI IMPOSTARE UN PIANO REGOLATORE

Nel 1996 il Comune di Pesaro chiede all'IRS Milano di organizzare il contributo della città alla formazione del nuovo Piano Regolatore: da qui, nell'estate dello stesso anno, nasce il Progetto di urbanistica partecipata “Ascoltare Pesaro”. I lavori si concluderanno nel 1999, ma i risultati raggiunti saranno poi ripresi e sviluppati in una successiva sperimentazione avviata nel 2001 finalizzata alla costruzione del Piano strategico della città: Pesaro 2015 città della qualità.

Uno fra gli aspetti interessanti del processo realizzato è che i suoi lavori hanno preceduto e in parte affiancato il lavoro di analisi svolto dall'Ufficio comunale del Piano. Addirittura hanno avuto inizio prima che l'ufficio si insediasse. Questo è avvenuto perché si è ritenuto importante che “la fase di ascolto della società locale precedesse sia la strutturazione dei problemi nel dibattito tecnico e politico, sia la definizione di possibili soluzioni da parte di progettisti ed amministratori. Inserire nel momento di prima formazione dell'attenzione, una fase molto strutturata di esplorazione dei problemi e di possibili indirizzi è stato un modo per rendere più complesso il quadro analitico, facendo entrare in campo attori depositari di conoscenze uniche che presidiano pezzi di società o parti della città, con la capacità profonda di vedere che è propria di chi abita il territorio e partecipa al processo della sua continua rappresentazione e costruzione” [Balducci 2000].

Al termine dei lavori, diversi sono stati i risultati raggiunti: si sono prodotte una serie di linee guida per la politica urbanistica costruite dal punto di vista degli attori locali che partecipavano al progetto. È stato redatto un documento (finalità generali, obiettivi specifici e indicazioni puntuali) che organizzava il contributo emerso dal lavoro con gli abitanti. Una sintesi del rapporto è diventata parte integrante del Preliminare di Piano.

Una sorpresa interessante, che potremmo definire quasi un “effetto non intenzionale del lavoro” è stato questo: si è riusciti a far emergere, dai diversi *focus group*, una serie di interlocutori che per il notevole contributo offerto e l'interesse per la città, potevano esser proposti come possibili membri di un forum stabile di discussione (Urban Center) sulle politiche per la città.

Scheda a cura di Paola Pellegrino

<http://www.comune.pesaro.ps.it/pianostrategico/default.asp>

Balducci A. (2000), *Le nuove politiche urbane e la necessaria riscoperta di approcci partecipativi*, Relazione presentata agli Incontri Emiliani Archivio Osvaldo Piacentini, Cavriago 25 marzo.

## Scheda 2 Aprire il processo inclusivo più presto possibile: il caso dei contratti di quartiere

### I CONTRATTI DI QUARTIERE A ROMA

INTERVISTA A MARIO SPADA, COMUNE DI ROMA

#### Come nascono i contratti di quartiere a Roma?

I contratti di quartiere nascono in Italia nel 1997 da un bando dell'allora Ministero dei Lavori Pubblici. È la prima volta che in un bando concorrenziale nel nostro paese si invita a promuovere la progettazione partecipata. Il bando è stato riproposto nel 2003 dal Ministero delle Infrastrutture. Credo che vada attribuito a questi due bandi il merito di aver promosso la cultura della progettazione partecipata da promuovere *il più presto possibile*. Tra primo e secondo bando abbiamo elaborato a Roma una versione ancora più ambiziosa dal punto di vista metodologico, che configura “piani strategici di sviluppo locale sostenibile” sul modello dell'Agenda 21 locale. A Roma, nelle tre fasi indicate, sono stati elaborati 25 contratti di quartiere, in aree periferiche della città, di cui 17 partecipano all'ultimo bando e gli altri 8 in fase avanzata di progettazione o realizzazione.

### **Come è stata organizzata la partecipazione?**

Lo schema generale del processo prevede un'assemblea generale di carattere tecnico-politico, alla presenza dell'Assessore e del Presidente del Municipio, ove si presentano le opportunità offerte dal bando; nell'arco dei due o tre mesi successivi seguono alcuni laboratori (*workshop*) di progettazione partecipata, di solito non più di quattro, condotti con il metodo dell'*Action Planning*. Infine un'assemblea di presentazione dei progetti redatti sulla base delle indicazioni emerse nei *workshop* nei quali i decisori politici si assumono l'impegno a portare le proposte emerse nelle sedi decisionali (Giunta, Consiglio Comunale ecc.).

### **Chi ha partecipato?**

Sempre parlando di media, tra le 50 e le 100 persone ad ogni assemblea di quartiere. Ai laboratori tra le 30 e le 50 persone opportunamente selezionate in qualità di *stakeholder* (comitati di quartiere, associazioni culturali, di categoria, istituzioni locali, parrocchie, ecc.). Le scelte progettuali si fanno con loro. L'assemblea finale aperta a tutti sanziona le scelte o corregge il tiro. La partecipazione coinvolge di solito quella che è definita cittadinanza attiva. In alcuni casi si è riusciti anche a promuovere inchieste estese ai cittadini *passivi* tramite questionari o interviste.

### **Quali sono i vantaggi di un processo avviato subito?**

Presentarsi dicendo: c'è questa opportunità di finanziamento, possiamo migliorare il quartiere, pensiamoci insieme a scegliere cosa e come fare, produce un effetto di sorpresa e di apprezzamento. Di sorpresa perché sono abituati ad essere chiamati ad esprimersi su progetti già confezionati. E di apprezzamento perché avvertono che la loro conoscenza dei problemi è considerata preziosa. Di solito, nelle convenzionali assemblee, sono costretti a sintetizzare le loro idee in una rivendicazione urlata in faccia al decisore politico di turno.

### **Che cosa l'ha più sorpreso?**

La prima è la quantità e la qualità di conoscenze che si annidano in alcuni residenti. È come se decine di loro fossero dei veri pozzi di risorse primarie che affondano nel territorio: c'è chi sa tante cose sulla storia del quartiere attingendo alla tradizione familiare, chi ha elaborato progetti, chi ha preso a cuore la realizzazione di un parco e ne ha fatto una ragione di vita. Devo confessare che a volte mi emoziono per le scoperte che faccio. La seconda sorpresa è la disponibilità a mettersi in gioco impegnandosi per ore e ore in attività di comunicazione e confronto senza averne nulla in cambio se non una soddisfazione civile. Soprattutto nei quartieri periferici, dove i problemi sono maggiori, c'è una rete virtuosa di relazioni civili che ancora non è abbastanza scoperta e valorizzata.

### **Quali problemi possono emergere?**

Per quanto si conduca bene un processo di progettazione partecipata alla fine ci si accorge che sono mancate alcune informazioni o non sono stati consultati alcuni attori del territorio di cui non si conosceva l'esistenza o è stato sottovalutato un conflitto locale. Ciò non inficia sostanzialmente il risultato, però, tenendone conto, il processo sarebbe stato più ricco. Ma per principio la progettazione partecipata è un processo aperto e incrementale e perciò si può correggere in corso d'opera.

[www.comune.roma.it/uspel](http://www.comune.roma.it/uspel)

## Lasciarsi sorprendere

Tutto questo implica che le amministrazioni pubbliche siano disposte a ridefinire il problema originario e a permettere che nel corso del processo dialogico possano emergere soluzioni diverse da quelle immaginate all'inizio. Vale infatti la pena di aprire un processo inclusivo se si è disposti a *lasciarsi sorprendere*. *Se non si verifica nessuna sorpresa è probabile che l'apertura del processo decisionale sia stata del tutto inutile.*

Spesso invece nelle amministrazioni si pensa alla partecipazione come qualcosa che serve a legittimare la decisione, più che a correggerla; a fornirle consenso, più che a arricchirla. In questo caso la scelta usuale è quella di attivare una *campagna di comunicazione* (unidirezionale) con lo scopo di informare i destinatari delle scelte che stanno maturando e di persuaderli della bontà dei progetti sul tappeto. Si tengono incontri o anche assemblee con lo scopo di convincere i cittadini. Questa strategia può essere efficace in molti casi (la comunicazione è comunque un aspetto essenziale e ci torneremo più volte nelle pagine successive), ma può anche rivelarsi controproducente, quando esistono diffuse perplessità sulle scelte operate dall'amministrazione. L'operazione di comunicazione può infatti apparire come un tentativo maldestro di indorare la pillola e scatenare reazioni ancora più esacerbate.

Saper *comunicare* è importante, anzi importantissimo. Ma è ancora più importante saper *ascoltare*. Non c'è dialogo, senza ascolto. Come vedremo più avanti (capitolo 5), ascoltare è un'arte, che si può apprendere e si può perfezionare. L'ascolto è quello che ci predispone alla sorpresa, ossia a vedere i problemi con altri occhi, a scoprire che le cose stanno diversamente da come pensavamo, a immaginare soluzioni a cui nessuno aveva pensato prima.

È attraverso la sorpresa che si realizza l'apprendimento. E, in fondo, questa è la vera scommessa dei processi decisionali inclusivi. L'amministratore che si lascia sorprendere assume un atteggiamento aperto, curioso, consapevole dei propri limiti, che "sa di non sapere", che non dà niente per scontato. Chi lo ha provato, assicura che è una sfida professionale entusiasmante.

### Scheda 3 Lasciarsi sorprendere (e apprendere)

ROMA, OSTIENSE: LE IDEE DEI CITTADINI PAREVANO ECCESSIVE, MA SI STANNO REALIZZANDO

Un caso molto particolare si presentò nel 1999/2000. In quegli anni cominciò a circolare la notizia che da lì a breve i mercati generali di Roma, ospitati in una vastissima struttura sulla via Ostiense, in una zona centrale della Capitale, sarebbero stati spostati altrove, lasciando inutilizzato tutto il complesso architettonico, peraltro molto bello.

Un gruppo di cittadini del quartiere, in virtù della dismissione, chiese al Comune di cercare insieme una possibile

destinazione d'uso della struttura. Chiamai allora il presidente della circoscrizione che accettò di avviare una consultazione tra i cittadini per cercare di creare quelle che ai tempi non erano altro che ipotesi progettuali. Il risultato fu incredibile, soprattutto per il grado di dettaglio raggiunto a livello progettuale: si arrivò a formulare un progetto preliminare molto preciso, tuttavia dai costi di realizzazione altissimi. Il Municipio comunque, nel 2001 approvò il progetto e lo inviò al Comune.

Di recente, il Comune di Roma, tramite una società partecipata (Risorse per Roma) ha proposto un bando internazionale per la realizzazione del progetto che era lo stesso frutto della progettazione partecipata, addirittura con l'indicazione delle stesse attività. Qui l'effetto sorpresa è stato altissimo, di solito si sente dire che i soldi sono un vincolo ai progetti, mentre qui si è progettato *in grande*, senza tener conto delle risorse e poi queste sono arrivate.

Testimonianza di Mario Spada, Comune di Roma

#### ROMA, ESQUILINO: SINGOLARI CAPACITÀ PROGETTUALI DI UN CITTADINO

Un altro caso di effetto sorpresa ruota attorno alla vicenda dell'Esquilino, un quartiere centrale di Roma, molto popoloso e multi etnico, con seri problemi di vivibilità urbana. Allora ero consulente del Comune e proposi una riunione con gli abitanti del quartiere per ascoltare e approfondire con loro le tematiche rilevanti del quartiere. All'incontro era presente l'Assessore alla mobilità e ai trasporti, chiamato in causa dalle ripetute lamentele di un signore settantenne infastidito da un autobus che passava sotto casa sua, facendo una fermata proprio in un punto dove l'asfalto era talmente rovinato da provocare rumori insopportabili. Ebbene all'incontro il signore portò uno studio che aveva fatto personalmente da dove risultava che il percorso che faceva quell'autobus era perfettamente inutile, per tutta una serie di motivi che illustrò chiaramente. L'assessore comunicò in quella sede che per giungere agli stessi risultati i suoi tecnici avevano impiegato 8 mesi di lavoro! Morale della storia: attraverso la partecipazione dei cittadini si ha la possibilità di attingere ad un pozzo enorme di diverse capacità progettuali.

Testimonianza di Mario Spada, Comune di Roma

#### FORLÌ, FORO BOARIO: METTERE IN DISCUSSIONE LA CORNICE

Nell'ambito del secondo Concorso nazionale di progettazione partecipata e comunicativa organizzato da Inu e Wwf Italia, ho coordinato con una collega il laboratorio di quartiere Foro Boario, per il Comune di Forlì.

Il Comune era abbastanza nuovo ad iniziative partecipate, ma c'era un significativo coinvolgimento dell'Ufficio di Piano regolatore nel processo. L'obiettivo dei lavori del Laboratorio era in apparenza semplice e relativamente consueto: far emergere bisogni, istanze, indicazioni e progettualità da parte degli abitanti che potessero poi costituire la base per il lavoro dei progettisti iscritti al Concorso (che dovevano redigere una sorta di piano attuativo per il riuso di un'area, al momento dismessa).

Sia noi facilitatori che i tecnici del Comune ritenevamo assodato il fatto che prima e a monte di qualunque lavoro degli abitanti ci fossero le indicazioni del Piano Regolatore (indici di edificabilità, funzioni), ma nel corso del processo *ci siamo accorti che così non era* per gli abitanti stessi: là dove noi *tecnici* vedevamo una ovvia cornice, gli abitanti hanno visto invece una serie di decisioni troppo definite, che limitavano il loro lavoro di elaborazione e, a loro parere, lo rendevano privo di significato, un esercizio retorico.

Abbiamo avuto diversi incontri abbastanza infuocati su questo aspetto: noi cercavamo di spiegare che in tutti i casi di decisioni urbanistiche ci si muove all'interno del quadro di riferimento fornito dal piano regolatore, loro sostenevano che non potevano condividere le ipotesi del Piano e non volevano quindi impegnarsi in percorsi decisionali che da quello discendevano.

Alla fine siamo giunti ad una soluzione ibrida: una parte degli abitanti ha accettato di continuare a lavorare nell'ambito del quadro proposto dal Piano, una parte ha segnalato per iscritto il proprio disaccordo, ribadendo in particolare la contrarietà alle volumetrie indicate dal Piano, e ha poi continuato a collaborare con il Laboratorio in modo fattivo.

Testimonianza di Carolina Pacchi, Politecnico di Milano

## Con chi. Come individuare i partecipanti

### Quali interlocutori

Supponiamo di aver deciso che, date le circostanze in cui ci troviamo, conviene aprire un processo inclusivo e supponiamo che non sia troppo tardi (ci sono ancora opzioni aperte), la questione successiva è ovviamente: *con chi?* In altre parole chi dobbiamo invitare *al tavolo* (ammesso che di tavolo si tratti)? Chi dobbiamo includere? Con chi dobbiamo lavorare sul nostro piano o sul nostro progetto?

La scelta degli interlocutori è una questione complessa e delicata. E decisiva: il successo della nostra esperienza dipenderà in gran parte dalla composizione degli interlocutori. La risposta standard che troviamo in tutti gli studi sulla partecipazione alle scelte pubbliche è: “con *tutti* coloro che hanno interesse per la questione sul tappeto”. Si tratta di un’ovvia applicazione del principio nessun impatto senza rappresentanza. Un processo inclusivo, per definizione, deve cercare di includere tutti, non deve tagliare fuori nessuno. La scommessa è infatti proprio quella di mettere a confronto tutti i punti di vista e gli interessi coinvolti.

### Tutti?

L’idea di coinvolgere tutti può sembrare assurda e impraticabile. Un progetto di riqualificazione urbana può riguardare alcune migliaia di persone. Un piano di zona per i servizi sociali, alcune decine di migliaia. Il tracciato di un’autostrada, alcuni milioni. Non è immaginabile che tutti costoro siano disposti a partecipare e, se per caso lo fossero, saremmo noi a non sapere come gestire una discussione fruttuosa tra un numero così alto di persone.

Esistono però diversi accorgimenti che ci consentono di avvicinarci, almeno un po’, a quella meta. Se l’ipotesi di includere tutti è sicuramente irrealistica, è possibile trovare qualche approssimazione accettabile. L’importante è che l’obiettivo di fondo resti ben chiaro: *qui si tratta di compiere ogni sforzo perché tutte le opinioni e gli interessi rilevanti siano effettivamente coinvolti e che nessuno di essi sia escluso a priori*. Chi è stato escluso avrà buon gioco a opporsi alle conclusioni

raggiunte e a delegittimare il processo. Inoltre, escludendo qualcuno (qualche gruppo, qualche istituzione, qualche interesse), finiremo per privarci di quello specifico apporto e le decisioni che prenderemo saranno meno solide e più povere.

## **Non proprio tutti: individuare e coinvolgere gli *stakeholder***

L'accorgimento fondamentale per approssimare il principio di inclusività è quello di coinvolgere nel processo tutte le istituzioni e i gruppi (anche informali) che sono portatori di punti di vista rilevanti sulla questione che vogliamo affrontare; ossia, per ricorrere a un termine ormai entrato nell'uso, tutti gli *stakeholder*. Gli *stakeholder* sono coloro che hanno (*hold*) un interesse specifico sulla posta in gioco (*stake*), anche se non dispongono necessariamente di un potere formale di decisione o di un'esplicita competenza giuridica. La parola *stakeholder* è stata introdotta nell'ambito delle imprese private, allo scopo di mostrare che l'impresa non deve rispondere soltanto ai propri azionisti (*shareholder*), che sul piano giuridico sono gli unici ad avere il potere di deciderne gli indirizzi, ma anche a tutti quegli altri gruppi (*stakeholder*), che pur essendo esterni all'impresa, possono essere toccati dalle scelte aziendali (i fornitori, i clienti, i cittadini che risiedono presso gli impianti, i consumatori, la rete commerciale, le associazioni ambientaliste, ecc.)

Questo punto vale a maggior ragione per le amministrazioni pubbliche, la cui missione non consiste nel realizzare profitti per gli azionisti, ma nel creare beni pubblici e servizi per la collettività. Ciò significa che un'amministrazione, posta di fronte a uno specifico problema, dovrebbe compiere ogni sforzo per individuare tutti i suoi possibili *stakeholder*. Ossia ragionare sulla posta in gioco, considerare con cura i possibili impatti (sociali, economici, urbanistici, ambientali, ecc.) del progetto, e individuare quali sono i soggetti che possono rappresentarli nel corso del processo. Per raggiungere questo scopo, l'amministrazione proponente deve svolgere una vera e propria *indagine sul campo* (più o meno ampia a seconda dei casi), indirizzata a *scovare* i possibili *stakeholder*. Spesso infatti noi non possiamo sapere a priori *chi sono* gli attori e *quali sono* gli interessi pertinenti: dobbiamo scoprirlo a poco a poco, muovendoci sul territorio, incontrando persone, gruppi e associazioni e soprattutto ascoltandoli. Nel capitolo 5 esamineremo alcuni metodi che possono essere utilizzati, a seconda dei casi, per svolgere questo lavoro di *indagine-ascolto*. Lo scopo è quello di mettere a fuoco chi sono gli attori (effettivi o potenziali) e di conoscere i loro orientamenti di fondo.

Alla fine di questa fase preliminare l'amministrazione proponente dovrebbe disporre di una *mappa degli attori*, ossia un quadro dei soggetti che possono essere interessati a ragionare attorno alle diverse poste in gioco implicate dal progetto. E dovrebbe quindi essere in

grado di rispondere alla domanda *con chi?* o, per lo meno, di formulare alcune ipotesi plausibili. In linea di principio, a seconda della natura del progetto sul tappeto, è possibile immaginare *tre diverse configurazioni dei propri interlocutori*.

### **Prima configurazione: solo con istituzioni pubbliche**

Nei casi meno complicati ci si può limitare a coinvolgere soltanto le *istituzioni pubbliche*: le *istituzioni rappresentative*, ossia gli enti locali territoriali (comuni, province, regioni, comunità montane, ecc.) e, eventualmente, le *agenzie funzionali* (consorzi, camere di commercio, aziende sanitarie, agenzie ambientali, università, ecc.). Si tratta della soluzione più semplice che, per lo più, è già prevista dalla legge: è quello che si fa normalmente quando si convoca una *conferenza di servizi* e si prepara un *accordo di programma*. Le novità potrebbero essere due:

- invitare al tavolo anche le istituzioni o le agenzie la cui presenza non è prevista dalla legge: in questo caso sarà necessario un lavoro preliminare volto a *scovare* le istituzioni che potrebbero essere interessate, al di là degli obblighi giuridici;
- non limitarsi alle consultazioni formali stabilite nei testi legislativi, ma avviare un processo di discussione o di concertazione più ricco, secondo i metodi indicati nel capitolo 4.

## **Scheda 1 Un caso di partenariato per una politica sociale**

### **IVREA: PROGETTO LAPIS, L'AGENZIA PER L'INCLUSIONE SOCIALE**

Nella prima metà del 2002 il Comune di Ivrea insieme ad un esteso partenariato ha avviato un processo di progettazione partecipata, approvato e finanziato dalla Regione Piemonte e finalizzato alla costituzione di un'*Agenzia per l'inclusione sociale* nel territorio appartenente al Patto Territoriale del Canavese.

Il partenariato vede la partecipazione di tutti gli attori fondamentali del territorio che si occupano del tema dell'inclusione sociale: la Provincia di Torino (nella sua qualità di responsabile dei Centri per l'impiego), l'Asl – Dipartimento di Salute Mentale e Servizio Tossicodipendenze, l'Università di Torino – Dipartimento di Scienze Sociali, il Consorzio Forum (consorzio a partecipazione pubblica che si occupa di formazione), la Fondazione Ruffini (fondazione privata attiva nel campo dell'inclusione sociale), la C.N.A, la C.G.I.L, il Consorzio Copernico (consorzio di cooperative sociali aderente alla Confcooperative).

Obiettivo del progetto è la costituzione di un'*Agenzia* intesa come rete strutturata di intervento tra i diversi attori, in grado di operare nel campo dell'inclusione sociale condividendo strumenti di intervento e pratiche lavorative, oltre che un patrimonio di informazioni e di collaborazioni stabili. Il progetto prevede una fase finale di sperimentazione sul campo da rivolgere ad un campione di 80 utenti individuati tra disabili fisici e psichici, tossicodipendenti, immigrati e, più in generale, persone con rilevanti problemi di marginalità sociale.

Il processo, tuttora in corso, si struttura in tre filoni di attività, ciascuno dei quali ha dato vita ad un gruppo di lavoro a composizione mista. L'Università di Torino coordina un lavoro di ricerca sull'esclusione sociale nel Canavese. La C.N.A, un gruppo che si occupa di analizzare le percezioni delle imprese in relazione all'inserimento lavorativo di persone con problemi di marginalità e che si pone come obiettivo ultimo l'individuazione di una rete di aziende con cui stabilire rapporti di partnership. Il Comune di Ivrea, un gruppo finalizzato alla analisi e

alla definizione di nuove pratiche operative utili a intervenire contro l'esclusione sociale.

Il lavoro di progettazione si è concentrato in quest'ultimo gruppo, composto da circa una decina di operatori e referenti dei diversi partner del progetto oltre che da due facilitatori. Nell'arco di un anno di lavoro, con riunioni periodiche ogni tre settimane, si è giunti ad elaborare delle linee guida condivise che disegnano i principali schemi di azione per gli operatori che lavoreranno in rete, nell'ambito della nuova Agenzia.

Il percorso seguito ha preso avvio da un insieme di interviste condotte dai facilitatori a tutti gli operatori del gruppo, finalizzate a ricostruire le pratiche lavorative seguite singolarmente dai diversi servizi nella presa in carico dei soggetti con problemi di esclusione sociale. Sulla base di un testo di sintesi ed analisi elaborato dai facilitatori – e presentato in un seminario allargato a tutti i componenti del partenariato – il gruppo di lavoro ha dedicato alcune sedute a discutere sui punti critici delle pratiche in uso e sugli obiettivi da perseguire con l'Agenzia. Dopo ogni sessione i facilitatori hanno elaborato un documento scritto, consegnato a tutti i componenti del gruppo prima della riunione successiva, che sintetizzava i risultati del dibattito, oltre che individuare i principali nodi ancora da affrontare. Due momenti cruciali sono maturati quando il gruppo è giunto a ridefinire e circoscrivere le finalità dell'Agenzia nel promuovere e favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e ad individuare nell'equipe interprofessionale, da costituirsi ad hoc su singoli casi, la modalità operativa da adottare. Su tali basi, sottogruppi di operatori hanno elaborato specifiche sezioni delle linee guida delle pratiche operative da proporre per l'Agenzia, che, discusse e approvate, hanno costituito il prodotto finale del percorso sinora realizzato dall'intero gruppo di lavoro.

Le linee guida, insieme ai risultati degli altri due filoni di attività costituiranno la base per realizzare una Convenzione tra i diversi partner del progetto che darà ufficialmente vita a *Lapis – L'Agenzia per l'inclusione sociale*.

Scheda a cura di Gianfranco Pomatto

<http://lapis.ghiglieno.it/weblapis/default.cfm>

## **Seconda configurazione: anche con gruppi organizzati**

La scelta di avviare il confronto soltanto all'interno del settore pubblico può funzionare quando è ragionevole supporre che le istituzioni siano in grado di rappresentare adeguatamente tutti gli interessi o i punti di vista in gioco. Talvolta è effettivamente così (gli enti locali, in quanto istituzioni elettive sono per definizione rappresentativi delle proprie popolazioni). Ma spesso la situazione è più complicata, perché esistono interessi specifici e circoscritti che non possono essere adeguatamente rappresentati dalle istituzioni pubbliche; per esempio gli interessi di una categoria economica o professionale, dei commercianti di una strada, degli abitanti di un quartiere o di una frazione, dei giovani o degli anziani di un certo ambito territoriale.

In questi casi allargare l'arena decisionale, può essere una strategia conveniente, per gli stessi sindaci o assessori, che possono così evitare il rischio di essere successivamente sconfessati dai propri cittadini e quindi delegittimati.

La seconda configurazione consiste pertanto nel coinvolgere anche i *gruppi organizzati*: sindacati, associazioni di categoria, associazioni culturali, ambientali, di consumatori, gruppi sportivi o ricreativi presenti sul territorio, ecc. Una particolare attenzione va data (ma gli amministratori lo fanno fin troppo bene) ai *comitati spontanei di cittadini*, che tendono a spuntare in qualsiasi situazione.

Si tratta di una soluzione più complicata della precedente perché bisogna scoprire quali gruppi esistono e bisogna decidere quali di essi includere e questo richiede un lavoro più impegnativo di ascolto e di cernita. Il principale inconveniente consiste nel fatto che i leader delle associazioni o dei comitati possono avere un rapporto debole e precario con i cittadini che dovrebbero rappresentare e tendono a essere portatori di logiche autoreferenziali o di punti di vista ideologici (su questo punto ritorneremo tra poco).

## Scheda 2 Un esempio di configurazione mista: istituzioni, associazioni, attori privati

### IL PIANO STRATEGICO DI PESARO

La tabella presenta il numero e la tipologia dei soggetti che hanno partecipato, nel corso del 2001, ai seminari di simulazione del piano strategico di Pesaro. Come si può notare la composizione dei seminari è stata notevolmente ampia e variegata.

	N. soggetti	N. persone
<b>Enti locali e regione</b>	6	56
<b>Associazioni culturali, ambientali e altre</b>	3	3
<b>Associazioni di categoria</b>	6	16
<b>Enti e aziende servizi</b>	3	6
<b>Fondazioni</b>	4	5
<b>Formazione</b>	2	5
<b>Imprese e banche</b>	5	8
<b>Organizzazioni sindacali</b>	3	6
<b>Professionisti esperti/ordini professionali</b>	11	12
<b>Scuole</b>	2	3
<b>Sociale</b>	3	5
<b>Università di Urbino e Ancona</b>	2	6
<b>Studenti</b>	5	5
<b>Totale</b>	<b>55</b>	<b>136</b>

Fonte: Fiorenza Maria Martufi, *Come e perché un piano strategico a Pesaro*, in Valeria Fedeli e Francesco Gastaldi (a cura di), *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, Milano, F. Angeli, 2004.

### **Terza configurazione: anche con cittadini non organizzati**

Proprio per questo è possibile allargare il coinvolgimento anche a cittadini non organizzati. Si tratta dell'ipotesi più complessa, dispendiosa e difficile da realizzare: l'indagine-ascolto sul territorio deve essere particolarmente capillare ed estesa, bisogna comunicare in modo efficace quello che si vuol fare e andare a cercare sul territorio le persone che possono essere interessate e disponibili al confronto. La partecipazione, in questo caso, è del tutto volontaria. I cittadini che desiderano prendere parte al processo sono invitati a frequentare apposite sedi di informazione, scambio, discussione, sulla base di un piano strutturato, e a concordare un punto di vista comune. Tali forme di partecipazione sono soprattutto adatte a contesti territorialmente ristretti (una frazione, un quartiere, un piccolo paese). Se il lavoro di preparazione è stato condotto in modo accurato, la partecipazione risulta di solito elevata e in grado di offrire risultati significativi (ma ne riparleremo).

### **Alcune possibili obiezioni**

L'idea di includere tutti gli *stakeholder* (siano essi istituzioni pubbliche, gruppi organizzati o comuni cittadini) può sollevare numerose perplessità. I gruppi (e, a maggior ragione, le singole persone) possono non essere rappresentativi; possono farci perdere tempo e portarci su false piste. Capita spesso che i portavoce dei gruppi organizzati abbiano posizioni più intransigenti o estremiste dei cittadini che pretendono di rappresentare. Il confronto con loro risulta quasi sempre impossibile: dobbiamo per forza tentare un dialogo? Può anche capitare che alcuni gruppi si rifiutino di collaborare e preferiscano tenere un atteggiamento polemico e antagonista. Che possiamo fare?

Ci possono essere interessi che non sono organizzati o che, per vari motivi, non sono in grado di farlo: possiamo fare a meno di loro? ma in questo caso le decisioni che prenderemo non finiranno per danneggiare proprio gli interessi più deboli?

Tutte queste obiezioni sono molto comuni e anche molto sensate. Proviamo a discuterle una a una.

### **E se i gruppi o le persone non sono rappresentativi?**

Questa è la prima obiezione che viene in mente a qualsiasi amministratore pubblico. Che si tratti di un sindaco, di un assessore o un dirigente, l'amministratore pubblico ha una legittimazione (diretta o indiretta) che gli deriva dalle elezioni. Perché dovrebbe aprire la discussione con gruppi, associazioni o organizzazioni la cui rappresentatività è molto discutibile, spesso del tutto indimostrabile? Gli amministratori pubblici hanno un'istintiva e giustificatissima diffidenza verso coloro che si autoproclamano *comitato spontaneo* ("ma sono davvero così spontanei come dicono di essere?"), verso i leader

improvvisati o i capipopolo. Ma possono nutrire qualche perplessità anche nei confronti di minuscole associazioni culturali o ricreative, di gruppi di volontariato o di pretese associazioni ambientaliste: chi li ha eletti? da dove vengono? a nome di chi parlano?

In realtà la rappresentatività di qualsiasi organizzazione (grande o piccola che sia) ha sempre qualche margine di incertezza. Anche le organizzazioni più stabili, che riuniscono i propri iscritti in regolari congressi, in cui i gruppi dirigenti sono eletti con procedure chiare e trasparenti, possono soffrire di qualche deficit di rappresentatività. Può capitare che i gruppi dirigenti dei sindacati siano sconfessati dalla loro base. Può capitare che qualche impresa o qualche commerciante non si riconosca nelle scelte compiute dalla propria associazione di categoria. Noi non possiamo mai sapere se l'interlocutore che ci sta di fronte rappresenta veramente la sua base e se tutte le posizioni che sostiene sono condivise dal suo gruppo di riferimento. I gruppi dirigenti hanno logiche, interessi e convenienze che non coincidono mai del tutto con quelli dei loro rappresentanti. Disponiamo spesso di indizi per saggiare la rappresentatività di un gruppo o di un'organizzazione (possiamo vedere se le loro iniziative sono seguite o no), ma non possiamo mai esserne del tutto sicuri.

Di fronte alle inevitabili incertezze sulla rappresentatività, giudicare un gruppo sulla base di questo criterio è un'impresa rischiosa e spesso infruttuosa. Talvolta le accuse di *non rappresentatività* sono rivolte contro gruppi di minoranza che riflettono l'opinione di ristrette categorie di persone. Ma sarebbe un errore escluderli per questo, perché proprio il punto di vista delle minoranze può essere prezioso: può aiutarci a vedere aspetti che altrimenti non prenderemmo nemmeno in considerazione. Per esempio se i rappresentanti dei ciclisti fossero più presenti nei dibattiti sull'assetto urbanistico dei quartieri, avremmo probabilmente città migliori.

L'unica soluzione praticabile è quella di includere nel processo *il più ampio spettro di interessi e punti di vista* legati alla questione sul tappeto, *senza preoccuparci troppo della rappresentatività* di ogni singolo partecipante. Se l'insieme sarà sufficientemente vario e eterogeneo potremo avere la ragionevole speranza che nessun aspetto rilevante sarà trascurato. E possiamo anche contare sul fatto che nell'interazione tra molti partecipanti le posizioni più personalistiche e meno rappresentative finiscano per perdere peso.

Tra l'altro, in molti casi, non dovrebbe interessarci troppo sapere se un gruppo o una persona è veramente rappresentativo di qualcosa o di qualcuno. Ci interessa di più che questo gruppo o questa persona abbia la volontà di cooperare a un progetto comune, sia disponibile ad apportarvi le sue idee e le sue esperienze. Non dovremmo chiederci: *chi rappresenta?* Ma piuttosto: *può contribuire?*

## E se i gruppi sostengono posizioni rigide e intransigenti?

Gli amministratori pubblici sono spesso frenati dal fatto che alcuni gruppi presenti sul territorio esprimono posizioni intransigenti di rifiuto, che non corrisponderebbero alle convinzioni, più moderate e ragionevoli, dei cittadini che pretendono di rappresentare. È infatti abbastanza frequente incontrare comitati rigidamente schierati sul fronte del no: no alla discarica, no a un semplice centro di raccolta rifiuti, no alle antenne dei telefonini, no alla circonvallazione, no al parcheggio, ecc. Che senso ha accettare interlocutori irresponsabili e prevenuti? Non sarebbe meglio cercarne altri, più disponibili e più rappresentativi? Non rischiamo di infilarci in uno scontro senza sbocco?

Effettivamente è possibile che l'inclusione di questi gruppi o comitati non porti a nulla di buono. Ma prima di scartare questa ipotesi bisognerebbe fare alcune considerazioni.

Innanzitutto, come dice un vecchio proverbio, possiamo sceglierci gli amici, ma non possiamo sceglierci i nemici. Se in un quartiere si è formato un comitato (anche minoritario, ma rumoroso) che gestisce la protesta, non possiamo che prenderne atto.

In secondo luogo, dobbiamo riconoscere che dietro gli slogan, duri e aggressivi, si nascondono spesso alcune buone ragioni. I comitati si formano per difendere la vivibilità di un quartiere e la dignità di una comunità, che ai loro occhi appare compromessa da una scelta pubblica. Dovremmo essere in grado di distinguere tra le loro *posizioni* (che possono essere inaccettabili) e gli *interessi* che ci stanno dietro (che possono essere del tutto ragionevoli e meritevoli). Riuscire a andare oltre (anche insieme a loro) alle loro posizioni per arrivare a cogliere il nocciolo della questione è un esercizio fondamentale (su cui ritorneremo ampiamente nel capitolo 7).

In terzo luogo, tutti sappiamo che nelle nostre città e nei nostri quartieri esiste un risentimento diffuso nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Circola molta rabbia e molto astio. Basta far capolino in qualsiasi assemblea pubblica per rendersene conto. Questo risentimento deriva anche dal fatto che i cittadini si sentono (a torto o a ragione) trascurati, pensano che nessuno li ascolti e che tutto venga deciso sulle loro teste. Un atteggiamento di apertura, da parte delle amministrazioni, anche nei confronti delle posizioni più intransigenti, può contribuire a capovolgere questa sensazione e a creare un clima di maggiore fiducia e ascolto reciproco.

Bisogna aggiungere, infine, che spesso è proprio con le *teste calde* che è più interessante (e utile) dialogare. Se anche riuscissimo a individuare dei gruppi che rappresentano le posizioni moderate della maggioranza dei cittadini e riuscissimo a raggiungere un accordo con loro, rischieremo di trovarci al punto di partenza, perché i comitati più intransigenti avrebbero buon gioco a sconfessare quell'accordo e a soffiare sul fuoco della protesta. È proprio con i gruppi intransigenti che dobbiamo lavorare: se per caso riuscissimo a raggiungere una posizione condivisa con loro, è assai probabile che questa soluzione non verrà più messa in discussione.

#### ROMA: IL CONTRATTO DI QUARTIERE DI PIGNETO

Quando abbiamo cominciato ad impostare il contratto di quartiere del Pigneto (Roma) ci siamo accorti che, nonostante volessimo realizzare iniziative a favore del quartiere, decidendo cosa fare insieme ai cittadini, ci fu un po' di resistenza da parte di un comitato di quartiere, piuttosto influente, guidato da un leader carismatico che nutriva qualche sospetto per un metodo di lavoro (*Action Planning* – vedi capitolo 6) che lo metteva sullo stesso piano di altri attori considerati da lui poco rappresentativi. Dopo i primi incontri, avendo verificato che non era un modo per sminuire il suo peso, che in quella sede c'era totale trasparenza, che il coordinatore del laboratorio era del tutto neutrale rispetto al risultato finale, il suo atteggiamento di diffidenza cessò. Anzi c'è stata una sua richiesta di adottare lo stesso metodo per le fasi successive del contratto di quartiere che purtroppo è stata soddisfatta solo in parte a causa di altri impegni dell'ufficio in altre parti della città.

Testimonianza di Mario Spada, Comune di Roma

[www.comune.roma.it/uspel](http://www.comune.roma.it/uspel)

### **E se ci sono gruppi che si rifiutano di partecipare?**

Per quanto conduciamo un'efficace campagna di indagine-ascolto e per quanto riusciamo a dimostrare la nostra massima apertura, ci sarà sempre qualche gruppo o qualche organizzazione che si rifiuterà di partecipare a un processo inclusivo. Ci sono infatti gruppi, che per motivi ideali o ideologici, non sono disposti a compromessi, preferiscono tenere una posizione antagonista piuttosto che dialettica e non vedono di buon occhio i processi inclusivi perché temono di venire risucchiati dentro una logica che non condividono e di smarrire la loro identità. Essi contestano l'impostazione che viene data al problema e ritengono che i problemi siano altri, più generali e più di fondo.

Ovviamente questi gruppi non parteciperanno. È però importante che le amministrazioni tengano la porta aperta anche a loro. È meglio che siano loro ad assumersi la responsabilità di restare fuori. Ed è importante che i temi generali che essi sollevano non siano del tutto estromessi dalla discussione. È infatti bene che tutti i partecipanti sappiano che esistono impostazioni alternative, nel modo di definire e affrontare i problemi (per esempio in campo ambientale o sociale). A un certo punto della discussione, potrebbe tornare utile.

### **E se non c'è nessun gruppo organizzato in grado di rappresentare interessi importanti?**

È molto probabile che esistano interessi o punti di vista importanti sul tema in questione che nessuno è in grado di rappresentare. In genere si tratta di interessi particolarmente deboli o dispersi che non

sono organizzati e non possono far sentire la loro voce: per esempio gli anziani, i giovani, gli abitanti di un quartiere degradato, ecc. Se ci affidiamo soltanto agli interessi già organizzati (per esempio le categorie produttive, i lavoratori dipendenti, ecc.) rischiamo di tagliare fuori dal processo proprio coloro che avrebbero maggior bisogno di essere inclusi.

Le attività di inchiesta-ascolto hanno proprio lo scopo di far emergere questi problemi, di capire dove c'è un *buco* sul piano dell'aggregazione e come si potrebbe colmarlo. Dobbiamo tener conto che le aggregazioni dei cittadini non sono statiche. Si evolvono con il tempo e spesso proprio in conseguenza dei processi che noi innesciamo. Il lavoro di inchiesta-ascolto ha anche la funzione di far emergere i nuovi interlocutori, di cui abbiamo assolutamente bisogno. Non può limitarsi a fotografare la situazione così com'è, deve proporsi di modificarla, almeno in parte. D'altra parte gli amministratori sanno che gli interventi nei quartieri hanno sempre questo effetto: mobilitano nuove energie, scombinano i giochi preesistenti. Qualche volta dobbiamo essere molto *interventisti*, altrimenti non succede niente e rischiamo di rimanere con un pugno di mosche in mano (vedi scheda 4).

#### Scheda 4 Creare allarme per individuare gli interlocutori

PROVINCIA DI TORINO. PROGETTO NON RIFIUTARTI DI SCEGLIERE.

Nel 2000 la Provincia di Torino decise di scegliere due siti, uno per una discarica e uno per un inceneritore, coinvolgendo le relative comunità. Gli uffici avevano individuato, sulla base di criteri tecnici, 21 siti per la discarica e 17 per l'inceneritore che ricadevano nel territorio di 18 comuni. A quel punto dovevamo individuare chi poteva rappresentare le rispettive comunità. La nostra idea fu quella di scegliere, per ogni comunità, un rappresentante del comune e un rappresentante dei cittadini. Ma come scegliere questi ultimi?

Noi pensammo che la cosa migliore fosse quella di svolgere una campagna capillare di informazione in tutte le aree coinvolte, con lo scopo di allarmare la popolazione e di provocare reazioni. All'inizio gli amministratori pubblici si dimostrarono molto perplessi su questa iniziativa: non sarebbe stato pericoloso "destare il can che dorme"? Poi alla fine si convinsero e i risultati furono molto interessanti, anche se difformi. Durante i quattro mesi della campagna, in alcune zone si tennero assemblee molto affollate e combattive. In altre, vari comitati e associazioni preesistenti unirono le forze per far fronte al pericolo comune. In altre ancora, nacquero comitati che prima non esistevano.

Alla fine fummo in grado di individuare i possibili interlocutori con cui passare alla fase successiva, ossia al processo di selezione dei siti. Questa operazione abbastanza facile: in alcune aree, nel corso della campagna, era emersa una leadership indiscussa della protesta; in altre fu necessario convincere diversi comitati per esprimere un rappresentante comune.

La commissione che si costituì ebbe una composizione sufficientemente ampia da riuscire a rappresentare le esigenze e gli interessi di (quasi) tutti i territori coinvolti.

Testimonianza di Luigi Bobbio

<http://www.provincia.torino.it/ambiente-provto/nrds/index.htm>

## **E se ci sono interessi non organizzabili?**

Ci sono poi interessi che non sono in alcun modo organizzabili e che non hanno alcuna possibilità di far sentire la loro voce. È soprattutto il caso degli interessi delle *generazioni future*, che andrebbero considerati in qualsiasi progetto che abbia implicazioni di carattere ambientale (cioè, quasi tutti). Tutti noi, che viviamo nel presente, siamo oggettivamente i nemici di quelli che verranno: desideriamo consumare a nostro vantaggio le risorse naturali e energetiche anche a costo di lasciare un'eredità difficile alle prossime generazioni. Chi può assumersi la difesa dei loro interessi? L'unica possibilità è quella di dare spazio a coloro che, per ragioni ideali o professionali, hanno la tendenza a comportarsi in modo lungimirante. Per esempio le associazioni ambientaliste da un lato e gli specialisti dall'altra (geologi, naturalisti, biologi). In un forum in cui si affrontano aspetti ambientali, la loro presenza non dovrebbe mai mancare. In questo modo non potremo assicurare una perfetta rappresentanza delle ragioni delle generazioni future, ma almeno eviteremo di trascurarle del tutto.

### **Malgrado tutto questo, l'inclusione non è una meta impossibile**

La strada che porta a individuare gli attori è molto accidentata, ma non è affatto impraticabile. L'esperienza mostra che è quasi sempre possibile raccogliere un insieme di interlocutori, che date le circostanze, possa apparire sufficientemente rappresentativo dell'insieme degli interessi e dei punti di vista che circolano attorno a quel problema. L'inclusione non sarà mai totale e completa, ma ci si può avvicinare in modo accettabile.

Potremo dire di aver fatto un buon lavoro, *se non ci sarà nessuno che potrà lamentarsi di essere stato escluso*. Questo è l'obiettivo fondamentale che dobbiamo proporci. E infatti il principale argomento che viene solitamente usato per contestare una decisione è: "non ci hanno coinvolto".

### **Un'altra possibilità: sorteggiare un campione di cittadini**

Finora abbiamo considerato l'ipotesi di realizzare l'inclusione, mettendo assieme istituzioni, gruppi e persone che possano rappresentare i diversi punti di vista o i diversi interessi coinvolti. Esiste però anche un'altra possibilità, molto interessante, anche se ancora poco usata in Italia. Essa consiste nel sorteggiare i partecipanti tra l'universo dei cittadini potenzialmente toccati dalla questione sul tappeto. È questa la strada seguita da una serie, ormai imponente, di sperimentazioni che mirano a far discutere cittadini comuni attorno a specifici temi di interesse pubblico dando loro la possibilità di interrogare gli esperti e

di costruirsi un'opinione nel corso del dibattito. Le modalità di selezione dei partecipanti possono variare da una esperienza all'altra. In alcuni casi si procede a sorteggiare una lunga lista di cittadini e a selezionare, all'interno di essa, coloro che si dichiarano disponibili a partecipare all'esperienza. In altri casi si punta a costruire un campione stratificato. In altri ancora si chiede ai cittadini, attraverso un annuncio pubblico, di manifestare la loro disponibilità e si procede poi al sorteggio all'interno di tale elenco di volontari.

Il campione è di solito troppo piccolo per essere statisticamente rappresentativo e inoltre, poiché la partecipazione è volontaria, si verificano fenomeni di autoselezione che tendono a sovrarappresentare alcune categorie di cittadini. E tuttavia il sorteggio possiede alcune indiscutibili virtù: esclude qualsiasi filtro a priori sui punti di vista ammissibili e soprattutto permette l'inclusione di cittadini che non hanno (ancora) alcuna opinione specifica. Anzi la forza del metodo consiste proprio nel dare a cittadini comuni la possibilità di formarsi un'opinione attraverso la discussione di rapporti e testimonianze tecniche. Il meccanismo assomiglia a quello delle giurie nel processo penale e infatti molti di questi esperimenti tendono a mimare un contesto giudiziario. Essi paiono particolarmente adatti per produrre conclusioni su questioni controverse di carattere generale, ma sono stati effettuati anche per produrre indicazioni su questioni molto concrete, per esempio nel campo della sanità, della gestione dei rifiuti o della riqualificazione di un quartiere. Il metodo più usato, tra quelli che si basano sul sorteggio, è quello delle *giurie dei cittadini* (*citizen's juries*): ne riparlamo nel capitolo 7.

### POLITICHE DI INSERIMENTO LAVORATIVO DI SOGGETTI SOCIALMENTE DEBOLI. L'ESPERIENZA DI FROSINONE

INTERVISTA AD ADELE DI STEFANO – ASL, FROSINONE

#### **Qual era il problema?**

Il dipartimento Disagio, Devianza e Dipendenza (3D) di Frosinone, nasce nel 1996. A distanza di un anno dall'inizio delle attività si è constatato che le politiche di inserimento lavorativo di soggetti socialmente deboli, continuavano ad essere totalmente fallimentari: dal punto di vista del soggetto debole, perché gli strumenti di *policy* previsti dalla legge sono inappropriati in un'ottica di *empowerment* del lavoratore, traducendosi il più delle volte in misure assistenziali a termine; in un'ottica di controllo della spesa pubblica sono fallimentari, visto che i benefici apportati sono quasi pari a zero a fronte di costi molto alti. Senza dimenticare l'ovvia frustrazione degli operatori di fronte agli insuccessi del sistema.

#### **Come ha pensato di risolverlo?**

Ci siamo detti: stravolgiamo completamente la logica attuale: non saranno più gli imprenditori locali a venire incontro ai lavoratori svantaggiati, ma sarà il lavoratore (accompagnato dal mondo dei servizi) a capire quale sia la logica del mondo produttivo e come poter cambiare e adattare le proprie caratteristiche professionali. Si è subito compreso come questo fosse un percorso possibile solo con l'aiuto degli imprenditori. Era essenziale costruire una rete, un sistema di comunicazione in cui il mondo dell'impresa potesse dialogare con gli enti di formazione permettendo loro di riformulare l'offerta di servizi sulla base delle caratteristiche dei soggetti deboli e contemporaneamente delle richieste del mondo dell'impresa. Da qui è nato e si è sviluppato, fino al 1999, il progetto "Risorse e potenziale", che ha interessato solo la provincia di Frosinone.

#### **Perché ha sentito proprio l'esigenza di lavorare creando una rete?**

Perché il tipo di impegno richiesto con i nostri interventi passa necessariamente attraverso il coinvolgimento di tante componenti della comunità locale che agiscono con diverse finalità sul territorio. Creare rete per noi ha voluto dire creare un sistema di conoscenze e informazioni e soprattutto collaborazione tra tutti gli attori interessati da attività collegate.

#### **Che risultati sente di aver raggiunto?**

Quello a mio avviso più sorprendente è il salto culturale che c'è stato tra mondo sociale e imprenditoriale. Avevano molte più cose da dirsi di quanto nessuno si aspettasse. A conferma di ciò, possiamo utilizzare quello che noi riteniamo essere un chiaro indicatore del successo dell'iniziativa: al termine del processo abbiamo inserito 53 soggetti svantaggiati nel mondo dell'impresa, con un contratto regolare di lavoro e senza nessun beneficio (ad esempio, fiscale) per l'impresa. Un risultato eccezionale se si pensa che la media provinciale di Frosinone era di circa 3 o 4 inserimenti l'anno.

Ma il risultato che mi sembra ancora più importante è legato al seguito che questa iniziativa ha trovato. Infatti sull'onda del successo di questo intervento, in una sorta di passaparola tra esperti di settore, ci si è convinti della necessità di diffondere questa logica di rete e laddove c'erano dirigenti sensibili al problema e condizioni ambientali favorevoli alla costruzione di una rete in via sperimentale, si è tentato di replicare l'iniziativa, avviando un processo forse maggiormente consapevole da cui è nato il tentativo, attualmente in corso, di avviare una congiunzione tra gli strumenti di pianificazione locale relativi ai Piani di Zona, ai Patti Territoriali, ai Progetti Integrati Territoriali e ai Piani attuativi locali sanitari. La nuova iniziativa, denominata Progetto Relais, da un punto di vista

metodologico era molto più strutturata, ha interessato tra il 2002 e il 2003 alcuni territori del Lazio, e Giuseppe Barletta, coordinatore dei SerT della ASL RM F, è uno tra gli attori che hanno aderito all'iniziativa.

INTERVISTA A GIUSEPPE BARLETTA

**Perché ha deciso di intraprendere un percorso analogo a quello raccontato da Adele Di Stefano?**

La riflessione è partita dalle stesse considerazioni iniziali di Adele: le strategie fin qui adottate non avevano prodotto risultati apprezzabili. Perché non tentare, quindi, di percorrere una strada innovativa che consentisse, in ogni territorio, di collegare gli obiettivi dei diversi attori che operano nel mondo dello svantaggio e della produzione? Il problema è di una complessità tale da non poter essere risolto da un unico soggetto, è importante lavorare insieme e definire obiettivi finali condivisi. A questo si è aggiunta una certa curiosità personale sia nei confronti delle idee e dei suggerimenti che potevano venire dal mondo dell'impresa e della formazione, che in effetti non avevo mai ascoltato in maniera puntuale, sia nei confronti del cambiamento dei meccanismi basati sull'assistenzialismo privatizzante.

**Come potrebbe definire i risultati raggiunti?**

Veramente positivi: le sorprese più grandi sono state il grado di partecipazione e la qualità dei risultati raggiunti. Mi aspettavo di incontrare molte difficoltà, resistenze e di ottenere risultati scarsi. Invece le persone che hanno aderito erano molto competenti e persino il Dipartimento di Salute Mentale ha compreso il valore dell'iniziativa. Direi che senza dubbio la meraviglia più grande è stato proprio il riconoscimento che le istituzioni hanno dato al nostro lavoro (terminati i fondi comunitari alla base del Progetto, la Regione Lazio ha già annunciato che continuerà il finanziamento nei 5 territori, attraverso il nuovo progetto Relatium e vorrebbe estendere l'idea in tutta la Regione).

Interviste a cura di Paola Pellegrino

Fondazione Labos-Asl Frosinone-Isstiss *Per il lavoro network per l'inserimento dei soggetti deboli*, FrancoAngeli, 2003.

<http://www.progettorelais.it/>

## Come. Approcci, metodi, tecniche

### Ci vuole metodo

Come si fa a far funzionare un processo decisionale inclusivo? Può capitare di dover riunire qualche decina o qualche centinaio di persone, e bisogna far sì che esse discutano costruttivamente e giungano, se possibile, a qualche conclusione in tempi ragionevoli.

Può sembrare un'impresa impossibile. Tutti gli amministratori pubblici hanno avuto qualche esperienza frustrante in questo campo. Conoscono il caso di conferenze di servizi che non si chiudono mai, perché esistono conflitti, spesso non molto chiari, che nessuno riesce a sbrogliare o perché alle riunioni manca sempre qualcuna delle amministrazioni interessate. Hanno partecipato ad assemblee popolari in cui dietro al tavolo stanno seduti gli amministratori, dalla sala dieci o quindici cittadini impiegano tutta la sera per fare lunghi interventi, la maggior parte dei partecipanti non osa o non ha il tempo di esprimersi pubblicamente e alla fine (mentre la sala si sta svuotando perché è ormai molto tardi) l'assessore o il sindaco fa il suo intervento conclusivo, ma nessuno capisce bene quali conclusioni siano state effettivamente raggiunte dall'assemblea. I cittadini escono frustrati perché hanno l'impressione di non essere stati ascoltati. Gli amministratori escono irritati perché hanno la sensazione di essere stati attaccati con critiche ingiuste basate su informazioni sbagliate e non hanno capito se sono riusciti a essere abbastanza convincenti.

Certamente non tutte le conferenze di servizi e non tutte le assemblee finiscono in quel modo. Molte di esse funzionano e danno buoni risultati. Ma è evidente come esse si basino su metodi di interazione e di comunicazione molto elementari, che non sono il frutto di una vera riflessione: semplicemente si fa quello che si è sempre fatto.

Si può fare meglio? Ossia ottenere che tutti i partecipanti possano esprimersi, dispongano di informazioni adeguate, provino ad ascoltarsi e a capirsi, siano messi in condizione di arrivare, se è possibile, a soluzioni condivise o, se non è possibile, a trattare esplicitamente i loro conflitti? E, cosa importantissima, come gestire questi processi tenendo sotto controllo i costi e i tempi?

Si può o, meglio, si può provare. Esistono infatti numerosi approcci, metodi o tecniche che si propongono esattamente di raggiungere questi risultati. Essi hanno alle spalle una lunga riflessione di natura teorica (filosofica, antropologica, psicologica) sui temi del dialogo, della gestione dei gruppi, dell'ascolto, della risoluzione dei conflitti e si sono poi precisate e consolidate nella pratica.

## Tre famiglie di tecniche

Nei prossimi tre capitoli (5, 6 e 7) ci occuperemo di *come* si gestiscono i processi decisionali inclusivi, ossia degli approcci, delle tecniche o dei metodi che possono essere di volta in volta utilizzati.

Le tecniche che presenteremo sono talvolta molto dettagliate, ossia prescrivono in modo minuzioso quello che si deve fare. Non vanno intese come ricette da applicare alla lettera, ma non vanno neanche prese sotto gamba: molti aspetti che possono sembrare semplici dettagli sono invece importanti e non andrebbero trascurati, se non a ragion veduta. Nessuna tecnica è ovviamente risolutiva (può offrire, se mai, un aiuto). Nessuna tecnica è buona per tutti gli usi. A seconda delle circostanze, può essere meglio sceglierne una piuttosto che un'altra o combinarle tra di loro: una strategia appropriata nasce di solito dalla combinazione di tecniche diverse, che ne costituiscono pertanto gli ingredienti base<sup>1</sup>.

Lo scopo di questo capitolo non è quello di fornire un panorama completo delle tecniche esistenti (che si tradurrebbe in un'elencazione noiosa e inutile). I metodi in circolazione sono moltissimi e in continua evoluzione: un recente manuale inglese dedicato al *Community Planning* ne presenta ben 53<sup>2</sup>. Vogliamo piuttosto mostrare alcune possibilità, che normalmente vengono ignorate, presentando alcuni approcci che sono stati già ampiamente sperimentati in Italia e che, secondo il parere di chi li ha usati, hanno dato buoni frutti.

Per far questo raggrupperemo le tecniche in tre famiglie, a seconda dei problemi che esse si propongono di affrontare, distinguendo tra:

- *tecniche per l'ascolto*, ossia metodi che aiutano a capire come i problemi sono percepiti dagli *stakeholder* e dai comuni cittadini. Possono essere impiegati soprattutto nella fase preliminare, quando si tratta di avviare un processo inclusivo, individuare i possibili interlocutori e capire quali sono i temi su cui lavorare (capitolo 5);
- *tecniche per l'interazione costruttiva*, ossia metodi che aiutano i partecipanti a interloquire tra di loro e a produrre conclusioni interessanti. Possono essere impiegati per organizzare e gestire il processo decisionale inclusivo (capitolo 6);
- *tecniche per la risoluzione dei conflitti*, ossia metodi che aiutano ad affrontare questioni controverse. Possono essere impiegati quando sorge un conflitto (capitolo 7).

1. A. Balducci, *Strategie, strumenti e tecniche per lo sviluppo di processi partecipativi*, Osservatorio Gestione Conflitti Ambientali, Milano, 1999, p. 4.

2. N. Wates, *Community Planning Handbook*, Londra, Earthscan, 2000.

La distinzione tra queste tre famiglie è tutt'altro che netta – molte di esse stanno a cavallo tra due campi diversi (o tutti e tre) – ma può essere utile a fini espositivi.

## I principi comuni

Prima di presentare le tre famiglie di tecniche va detto che la maggior parte di esse si basa su alcuni principi comuni, di carattere molto generale. Questi principi sono semplici, ma niente affatto banali e scontati: per lo più nelle amministrazioni italiane non vengono affatto seguiti. Non è quindi inutile presentarli velocemente.

### Favorire la comprensione ai non specialisti

È difficile immaginare di prendere decisioni a più voci se i partecipanti non capiscono di che cosa si parla. Sembra del tutto ovvio, ma un buon livello di comprensione reciproca è un fenomeno piuttosto raro. Gli specialisti, sia i tecnici che gli amministrativi, usano linguaggi incomprensibili ai profani (e tutti noi siamo profani rispetto a qualche specialista), e tendono a dare per scontate premesse che per gli altri sono invece indispensabili. Gli stessi concetti possono essere sempre espressi con il linguaggio comune. La comunicazione, il parlare semplice sono requisiti essenziali di qualsiasi processo partecipativo. Certe volte può essere utile *far vedere* le cose piuttosto che *descrivere* a voce o per iscritto, mostrare un plastico invece che un disegno architettonico (che la maggior parte della gente non capisce), fare esempi piuttosto che citare dei numeri (pochi capiscono quanto è grande un volume espresso in metri cubi, ma tutti hanno un'idea della dimensione del Colosseo). Ci vuole in sostanza un lavoro di *traduzione*, che permetta di mettere tutti alla pari. Alcuni approcci ricorrono, come vedremo, a tecniche di *simulazione* per facilitare la comprensione dei problemi e lo scambio tra i partecipanti.

Tutto questo non è impossibile e costituisce una sfida creativa e affascinante. E soprattutto dà sempre risultati sorprendenti: se la *traduzione* è fatta bene ed è calibrata sulle conoscenze e le abilità dei partecipanti, il dialogo riesce a decollare facilmente. L'esperienza mostra che i profani possono interloquire validamente con gli specialisti, se posti nelle condizioni giuste.

### Strutturare il processo secondo regole condivise

I processi inclusivi non possono essere lasciati allo stato brado. Anche quando si vuole sollecitare la spontaneità, è necessaria una cornice ben definita (anzi più la cornice è definita, più è probabile che la spontaneità riesca a manifestarsi). Gran parte del lavoro preparatorio, consiste nell'approntare questa cornice, cercando di prevedere tutti i problemi che possono emergere.

I processi di questo tipo sono infatti molto strutturati. Quello che si vuole evitare è che la discussione possa protrarsi all'infinito e dege-

nerare in una generale frustrazione. Il primo passo è quello di stabilire le regole del gioco e di sottoporle all'accettazione dei partecipanti. La scommessa è che se le regole sono ragionevoli e contemplano ampi diritti di accesso e di partecipazione, non dovrebbero nascere pressioni per forzarle nel corso del gioco. Le regole devono essere abbastanza flessibili da permettere un adeguamento del processo alle circostanze (si deve poter cambiare!), ma abbastanza rigide da fissare confini certi. Ciascuno dei partecipanti deve sapere esattamente a che gioco sta giocando.

Le regole variano da un approccio all'altro, ma ci sono alcune costanti. Per esempio:

- *fasi*: i processi sono in genere strutturati in *fasi*, la cui successione dev'essere – grosso modo – nota fin dall'inizio;
- *tempi*: la durata delle varie fasi e dei singoli incontri deve essere predefinita accuratamente; non sono consigliabili riunioni che durano per ore, perdendo via via partecipanti;
- *spazi*: l'organizzazione degli spazi deve essere molto curata, perché l'interazione tra i partecipanti può essere favorita dalla loro disposizione; tradizionalmente l'amministrazione conosce solo due forme di organizzazione degli spazi: quella dell'assemblea/consiglio che separa i relatori dal pubblico, mettendo gli uni di fronte agli altri, e quello del tavolo di lavoro, in cui i partecipanti siedono in circolo; ma ci sono – come vedremo – molte altre disposizioni da studiare con la massima cura;
- ecc.

Il principio della strutturazione si contrappone alle dinamiche partecipative non strutturate che vengono adottate normalmente in Italia. Quando un'amministrazione si pone il problema di confrontare le proprie scelte con il pubblico, di solito ricorre alla convocazione di assemblee pubbliche (oppure: consigli comunali aperti, ecc.).

Le assemblee sono una tecnica di discussione molto primitiva: il proponente cerca di convincere il pubblico e spesso va incontro a contestazioni. Le assemblee non servono a costruire una decisione, ma a registrare i rapporti di forza esistenti in quella sede. Il nostro problema è invece esattamente il contrario: ossia di sbloccare, attraverso argomenti e negoziati, i rapporti di forza esistenti.

### **Dare il massimo spazio all'informalità**

Le amministrazioni sono tradizionalmente abituate a lavorare mediante atti formali. Preferiscono scriversi che parlarsi. Hanno bisogno di basarsi su certezze e diffidano di ciò che non si può documentare con precisione: "la burocrazia aborre i rapporti faccia a faccia", scriveva quarant'anni fa il sociologo francese Michel Crozier<sup>3</sup>. Anche i meccanismi partecipativi tradizionali (come le osservazioni dei cittadini ai piani regolatori o quelle sulle procedure di valutazione di impatto ambientale) sono basate su questi presupposti. In queste procedure manca il rapporto diretto; le comunicazioni si svolgono esclusivamente per iscritto e prevedono l'uso di un linguaggio formale; non è prevista alcuna interazione tra i cittadi-

3. M. Crozier, *Il fenomeno burocratico*, Milano, Etas, 2000 (ed.or.: 1963).

ni e l'amministrazione; quest'ultima è soltanto tenuta a rispondere alle osservazioni, nuovamente in forma scritta. Queste forme di partecipazione non consentono alcuno sviluppo di tipo dialogico. Permettono di affermare e difendere degli interessi, ma non di ridefinirli nel contesto decisionale. L'approccio consensuale che viene qui presentato assume invece come aspetto centrale proprio la possibilità di trasformare, attraverso il confronto, la natura delle poste in gioco.

Naturalmente le relazioni informali esistono anche nelle amministrazioni tradizionali (altrimenti non funzionerebbero): i funzionari si parlano, si telefonano, si consultano, vanno a prendere il caffè insieme. Ma questi comportamenti non sono tematizzati, né organizzati: rimangono ai margini dell'attività amministrativa vera e propria, non ci si ragiona su.

I processi inclusivi si collocano nel campo opposto: qui il massimo sforzo è dedicato a organizzare e gestire scambi informali e relazioni faccia a faccia tra i partecipanti, al di fuori di qualsiasi ufficialità. Come favorire questi comportamenti?

Innanzitutto si tratta di compiere ogni sforzo per *mettere a proprio agio* i partecipanti. Va studiata l'*accoglienza* (ossia il modo con cui i partecipanti vengono ricevuti) e l'*accessibilità* dei luoghi di incontro. Lo spazio di interazione inclusivo non deve solo essere raggiungibile fisicamente, ma dovrebbe essere scelto in modo accurato perché sia percepito come *di tutti* e non troppo connotato da alcuni interessi o soggetti. Chi vi accede dovrebbe sentirsi a proprio agio. L'invito dovrebbe essere sufficientemente caldo e *motivante*, ovvero essere preceduto da una fase di ascolto che ha la funzione principale di costruire un rapporto di fiducia e collaborazione: serve a poco *convocare* un incontro pubblico, ancorché informale, se non si è fatto nulla per animare il contesto di intervento in modo da creare un'aspettativa per quell'evento.

In secondo luogo la forma assembleare è normalmente bandita, perché nelle assemblee soltanto poche persone hanno la capacità o il coraggio di parlare. I metodi inclusivi si basano sempre su riunioni di *piccoli gruppi* (diciamo dalle 5 alle 20 persone) in cui le persone non hanno l'obbligo di fare *interventi*, ma possono limitarsi a esprimere il loro pensiero in poche parole, controbattere a quello che dicono gli altri, prendere la parola più volte nel corso della stessa sessione, interrompersi a vicenda. Quando i partecipanti sono numerosi, li si può suddividere in tanti piccoli gruppi di lavoro che in seguito troveranno il modo di relazionarsi tra di loro.

## Scheda 1 Favorire l'informalità

### DAL PICCOLO GRUPPO AL GRUPPO ALLARGATO

Una strategia che noi utilizziamo spesso, nella conduzione dei processi partecipati, è la strutturazione del lavoro dei partecipanti dal piccolissimo gruppo al gruppo più allargato.

Questa strategia, che è alla base di metodologie strutturate come ad esempio l'EASW (vedi capitolo 6), è utile anche in contesti meno strutturati; si comincia a far interagire i partecipanti a coppie: ciascuno *intervista* l'altro su aspetti di introduzione, come dati personali, motivi per la partecipazione, oppure su aspetti più puntuali della situazione che si discute (aspetti positivi e negativi, scenari attesi, ecc.). In questo modo ciascuno ha realmente occasione di partecipare e di esprimersi, senza le remore causate dal parlare di fronte ad un gruppo, e senza il condizionamento, per quanto leggero, dovuto alla presenza del facilitatore.

Dopodiché le coppie riportano in plenaria i risultati di questo primo lavoro, che vengono discussi insieme e raggruppati per temi, famiglie, similitudini e divergenze. Questi risultati rielaborati diventano poi il materiale per il lavoro successivo, che può essere svolto all'interno di gruppi più ampi (otto o dieci persone), con passaggi in plenaria quando il processo lo richiede.

Questa strategia consente di far emergere punti di vista e contributi di tutti, e infatti già al primo passaggio in plenaria spesso le persone dimostrano voglia di esprimersi, confrontarsi, propongono puntualizzazioni, aggiunte, e così via.

Testimonianza di Carolina Pacchi, Politecnico di Milano

## Scheda 2 Favorire l'informalità

### TORINO, VIA ARQUATA: NON C'È LA SALA? ALLORA UN AUTOBUS

Non esistevano nei dintorni delle sale aperte al pubblico che potessero contenere almeno un centinaio di persone, C'era – non molto distante – il salone dell'Agenzia Territoriale della Casa (ATC), ma poiché i rapporti tra gli abitanti e l'ATC (che era la proprietaria delle loro case) erano molto tesi, non era uno spazio adatto. Per cui ci siamo detti: se la sede non c'è, portiamo noi la sede. Ed abbiamo posizionato un autobus nella piazza centrale del quartiere. L'autobus rispondeva alla esigenza di avere un luogo coperto facilmente raggiungibile in cui organizzare un percorso a tappe di simulazione progettuale. Era anche un modo per suscitare curiosità, in un quartiere in cui il livello di attenzione verso quello che veniva organizzato dalle istituzioni era bassissimo. In precedenza la circoscrizione aveva organizzato un ciclo di incontri per gli abitanti, al quale avevano partecipato sì e no quattro o cinque persone per incontro. Invece sull'autobus sono salite parecchie decine di persone, quasi un centinaio. Su una popolazione complessiva di 1.600 abitanti non è poi così male.

M. Sclavi (a cura di), *Avventure urbane*, Milano, Elèuthera, 2002, pp. 120-121.

## Impegnarsi nella trasparenza

L'amministrazione che propone e guida un processo di tipo inclusivo deve aver cura di mettere a disposizione del pubblico tutti gli elementi conoscitivi in suo possesso e rendere trasparenti agli occhi dei partecipanti lo svolgimento del processo stesso. Deve inoltre pretendere che tutti i partecipanti facciano lo stesso, gli uni con gli altri. Deve in altre parole scommettere sulla fiducia.

Dare le informazioni cruciali a chi normalmente non ne dispone è un modo per dotarlo di un *potere* analogo ad altri attori dell'arena. Ma è anche un modo per creare un piccolo spiazzamento positivo che tendenzialmente è utile a costruire fiducia verso il processo. O meglio, è uno strumento prezioso per smontare frequentissimi atteggiamenti

di diffidenza: non dimentichiamo che non partiamo da zero, ma spesso e volentieri da storie negative in cui la consultazione ha coinciso con una delusione.

La trasparenza è rara, non solo perché c'è sempre chi ha interesse a non rivelare la informazioni in suo possesso, ma soprattutto perché è faticosa. Praticare la trasparenza significa dedicare energie alla diffusione delle informazioni tra i partecipanti, non lasciare nessuno indietro, curarsi di tutti. E tuttavia è un passo assolutamente indispensabile. Quando cala la trasparenza (e cresce l'opacità), cominciano a crearsi squilibri e a incrinarsi la fiducia.

### Scheda 3 Impegnarsi nella trasparenza

PROVINCIA DI TORINO, "NON RIFIUTARTI DI SCEGLIERE": L'EFFETTO DI SPIAZZAMENTO  
All'inizio, quando si è costituita la commissione, ci siamo presi l'impegno di rispondere tempestivamente a tutte le domande, i quesiti tecnici, la richieste di chiarimento e le obiezione che i partecipanti alla commissione via via formulavano. All'inizio non è stato facile convincere gli uffici della Provincia che dovevano rispondere a tutti e subito. Ma a poco a poco il meccanismo si è innestato, in modo ovviamente imperfetto (dato l'altissimo numero di osservazioni prevenute), ma accettabile. Questo passo è stato molto importante. I membri della commissione, abituati al fatto che le amministrazioni non rispondono quasi mai, sono rimasti molto colpiti dal fatto che in questo caso le risposte arrivavano quasi sempre.

L. Bobbio, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, Università di Torino, Dipartimento di Studi Politici, Working Paper n. 1, 2002, p.39, <http://www.dsp.unito.it/download/wpn1.pdf>

### Scheda 4 Quando non c'è abbastanza la trasparenza

#### UN CASO DI FALLIMENTO

INTERVISTA A CHIARA PIGNARIS, CANTIERI ANIMATI

#### Qual era il contesto?

Il contesto era costituito da un concorso di progettazione partecipata gestito dal Comune di Firenze in cui l'obiettivo era progettare insieme ai cittadini la riqualificazione di 5 piazze, una per ciascun Quartiere. I Consigli di Quartiere avevano la responsabilità di scegliere il luogo da progettare e io svolgevo un'attività di consulenza in merito al processo di partecipazione. I problemi sono sorti in uno dei Quartieri, che aveva scelto di intervenire nella zona dell'Isolotto...

#### Cos'è successo?

Beh, la riunione del laboratorio dei cittadini si è trasformata in un gran litigio e alla fine l'amministrazione ha dovuto rinunciare al progetto! Ma cerco di procedere con ordine. Si trattava di trasformare un'area verde privata in una piazza pubblica da progettare con i cittadini. La cessione dell'area da parte dei privati sarebbe avvenuta in cambio della realizzazione di un parcheggio sotterraneo. Di per sé l'idea non era niente male...

**E, dunque, qual è stato il vero problema?**

I problemi sono nati perché l'amministrazione non riteneva opportuno, almeno in un primo tempo, informare i cittadini dell'accordo già preso con i privati. Questa notizia, però, era filtrata ufficiosamente e un comitato ambientalista piuttosto oltranzista aveva raccolto 300 firme contro il parcheggio.

**L'amministrazione non era informata dell'attivismo di questo comitato?**

Mah, ... si pensava che il comitato si opponesse al taglio di qualche albero e che in fondo si sarebbe riusciti a gestire la situazione in qualche modo.

**Invece quando si è giunti alla riunione del laboratorio...**

Ci è stato teso un bel tranello! All'inizio ci è stato chiesto: "Decidono i cittadini quali usi dare all'area?" e noi, pensando si riferissero alla superficie: "Sì, certamente". A quel punto è spuntata la petizione contro il parcheggio e la posizione dei cittadini è diventata "Noi partecipiamo al laboratorio solo se ci garantite che non si fa il parcheggio sotterraneo". Ma senza parcheggio, in realtà, non era possibile nessuna riqualificazione... A quel punto il comitato di cittadini ha preferito rinunciare all'uso pubblico dell'area, piuttosto che avere il parcheggio. Il Presidente di Quartiere ha rispettato questa scelta e ha quindi rinunciato alla prosecuzione del laboratorio.

**Ma poteva andare diversamente...**

Certamente sì. Bisognava comunicare fin dall'inizio che era necessaria una contropartita per i privati. È stata la mancanza di trasparenza a determinare l'incomunicabilità totale e a incrinare il rapporto di fiducia con l'amministrazione.

Intervista a cura di Gianfranco Pomatto

Il principio della trasparenza distingue questo approccio dalle pratiche di negoziazione occulta. Normalmente in Italia, quando si tratta di prendere una decisione complessa, i responsabili delle amministrazioni cominciano a tessere una fitta rete di relazioni informali (e, di solito, bilaterali) con i vari protagonisti negoziando possibili soluzioni. Queste relazioni sono tenute rigorosamente segrete; il grande pubblico (ma spesso anche gli altri protagonisti) non sanno quali negoziati sono in corso e con chi. Anche i risultati di tali contrattazioni sono tenuti segreti: può accadere che in un progetto o in un atto deliberativo venga introdotto un cambiamento che è il risultato di qualche accordo, senza che si sappia chi ha voluto quel cambiamento e attraverso quale tipo di scambio. Le pratiche della negoziazione sottobanco possono avere effetti devastanti perché seminano il sospetto e la dietrologia.

## **Gente comune e addetti ai lavori**

Da quanto detto finora, sembrerebbe che gli approcci che esaminiamo in questo capitolo siano soprattutto adatti per coinvolgere i cittadini comuni e siano superflui per gli addetti ai lavori. In realtà non esistono cittadini *comuni*<sup>4</sup>: esistono persone con diverse esperienze, diverse capacità, diverse responsabilità, che sono o non sono abituate a parlare in pubblico o a far valere i loro punti di vista.

4. A. Balducci, *Strategie, strumenti e tecniche per lo sviluppo di processi partecipativi*, Osservatorio Gestione Conflitti Ambientali, Milano, 1999.

Le tecniche che stiamo per presentare possono essere utilizzate da tutti, anche da persone che sono professionalmente abituate a intervenire, negoziare, tenere discorsi o prendere decisioni. Possono aiutare anche le interazioni tra di loro. D'altra parte, alcune di queste tecniche sono nate in ambito aziendale per indurre gli alti manager a riflettere sulle strategie dell'impresa o per risolvere i conflitti.

Possono quindi essere utilmente applicate anche nelle amministrazioni pubbliche quando si tratti di far interloquire tra di loro politici, dirigenti, funzionari, ossia gente *navigata* che ha alle spalle una lunga esperienza pubblica. Possono servire a *spiazzarli* e a favorire relazioni più costruttive ed efficaci. Non dobbiamo quindi escludere di utilizzarle, ovviamente *cum grano salis*, quando si gestisce, per esempio, la concertazione in vista di un *accordo di programma* o di un *patto territoriale* o quando si convoca una *conferenza dei servizi*. Anche queste sono decisioni inclusive. Anche queste hanno bisogno di metodo (e infatti, senza metodo, spesso si arenano).

Per esempio i *piani strategici* delle città, che stanno diffondendosi in Italia, sono elaborati da persone tutt'altro che sprovvedute (le *élite* politiche, economiche, associative cittadine), ma sono gestiti secondo i metodi presentati in questo capitolo: piccoli gruppi assistiti da facilitatori, grande trasparenza, sequenza di fasi prestabilite, ecc. E funzionano molto bene. Anzi consentono di raggiungere una visione comune sul destino della città che, con altri strumenti, sarebbe probabilmente impossibile.

## Scheda 5 Il piano strategico di Verona

Nel febbraio 2003 il Comune di Verona decide di avviare il Piano strategico della città. A Verona non vi sono precedenti di un processo partecipativo così complesso per numero di attori, ampiezza dei temi e profondità temporale del piano (2020). Non manca lo scetticismo: le questioni da affrontare urgono, a partire dal ridisegno della città e dall'utilizzo di grandi aree urbane a sud, in prossimità del Quadrante Europa. Una logica a breve spingerebbe ad adottare in fretta lo strumento urbanistico, il cui rinnovo è atteso da decenni. La nuova amministrazione decide invece di dare la precedenza alla costruzione di una visione condivisa a lungo termine della città, dell'area metropolitana e della rete interregionale di città di Verona, Brescia, Mantova, Trento e Vicenza. In poche settimane, il cantiere progettuale è avviato; a giugno è già pronto un diagnostico condotto con 70 *stakeholders*. Partono quattro tavoli tematici: a gennaio 2004 si tiene la Conferenza strategica che coinvolge tutta la città. Il lavoro continua sugli oltre 20 *progetti-bandiera* prioritari.

Testimonianza di Paolo Perulli, Università del Piemonte Orientale

## 5. Come. Approcci e tecniche per l'ascolto

Gli approcci e le tecniche di ascolto servono soprattutto nella fase preliminare, quando si tratta di *avviare un processo inclusivo, individuare i possibili interlocutori e capire quali sono i temi* su cui lavorare. Passare per questa fase è quasi sempre indispensabile. In caso contrario c'è il forte rischio che gli incontri convocati per affrontare la questione (il progetto, il piano, ecc.) si risolvano in un buco nell'acqua.

### Ascolto passivo

Quando si parla di ascolto, la prima idea che viene in mente è quella di rilevare i bisogni o le domande di una data popolazione, ossia chiedere agli interessati di esprimere le loro opinioni e le loro aspettative. Lo strumento più ovvio è il questionario. I questionari possono essere uno strumento utile, ma costituiscono una pratica di ascolto molto imperfetta. Talvolta le persone non hanno un'opinione precisa sull'argomento che viene loro sottoposto e rispondono a caso o non rispondono. Più spesso non riescono a riconoscersi nella domanda per come è stata formulata nel questionario. Chi formula le domande parte da premesse che possono non essere comuni a chi è chiamato a rispondere (a tutti sarà capitato l'imbarazzo di non riconoscersi nella domanda di un questionario).

La progettazione inclusiva non è un sondaggio di opinione. Coinvolgere in un processo decisionale non è "chiedere una risposta in quel momento a quella domanda", ma costruire le condizioni affinché la domanda possa essere definita meglio insieme, cosa che induce le persone anche a modificare la risposta in corso d'opera.

Detto in altri termini: il sondaggio è un metodo di *ascolto passivo*. Noi abbiamo soprattutto bisogno di un altro tipo di ascolto: l'ascolto attivo.

### Ascolto attivo<sup>1</sup>

L'idea dell'ascolto attivo, diffusa in Italia da Marianella Sclavi<sup>2</sup>, nasce dalla riflessione degli antropologi che si sono interrogati su come arrivare a una comprensione reciproca tra persone appartenenti a

1. Il presente paragrafo è parzialmente tratto da M. Sclavi, *Avventure urbane*, Milano, Eléuthera, 2002, pp. 197-202. Vedi anche: <http://www.avventuraurbana.it/strumenti/ascolto.shtm>.

2. M. Sclavi, *L'arte di ascoltare e mondi possibili*, Milano, Bruno Mondadori, 2003.

culture diverse, che partono da premesse implicite (non chiare neppure a ciascuna di esse) molto distanti tra di loro.

L'amministratore pubblico che intraprende la strada dell'ascolto si trova spesso in situazioni simili. Anche le nostre società sono divise in tribù che stentano a capirsi tra di loro. Un ingegnere tenderà a liquidare come irrazionali le opposizioni dei residenti contro l'inceneritore (e quindi non sarà in grado di ascoltarli) e i cittadini che protestano avranno qualche difficoltà ad ascoltare lui. Anche all'interno della stessa amministrazione le tribù non mancano: lo si vede quando si cerca di mettere in piedi un progetto integrato che coinvolga, poniamo, i servizi sociali, il settore urbanistico, quello parchi e giardini e l'ufficio immigrazione. Ciascuno di essi si basa su premesse implicite che ostacolano la reciproca comprensione. In queste condizioni è probabile che ci si ascolti male e che ci si capisca poco.

L'ascolto attivo si basa su sette regole fondamentali. Qui ci limitiamo a riportare le tre più importanti.

Prima regola: *Se vuoi comprendere quello che un altro sta dicendo, devi assumere che ha ragione e chiedergli di aiutarti a vedere le cose e gli eventi dalla sua prospettiva.* L'ascolto attivo implica il passaggio da un atteggiamento del tipo "giusto – sbagliato", "io ho ragione – tu hai torto", "amico – nemico", a un altro che assume che l'interlocutore è intelligente e che dunque bisogna mettersi nelle condizioni di capire com'è che comportamenti che ci sembrano irragionevoli (per esempio le proteste del cittadino agli occhi dell'ingegnere), per lui sono totalmente ragionevoli e razionali.

Questo punto è ben illustrato dalla storiella del giudice saggio, davanti al quale si presentano due litiganti. Il giudice ascolta il primo litigante con grande attenzione e alla fine gli dice: "Hai ragione". Poi ascolta il secondo e: "Hai ragione" dice anche a lui. Si alza uno dal pubblico: "Eccellenza non possono aver ragione entrambi!". Il giudice ci pensa sopra un attimo e poi, serafico: "Hai ragione anche tu!". La storia è molto istruttiva perché anche di fronte a ragioni apparentemente incompatibili, l'atteggiamento del giudice saggio è di muovere dalla premessa che siano tutte buone. Di qui si deve partire per realizzare un ascolto attivo. Poi si vedrà.

Sia l'ingegnere che il cittadino arrabbiato hanno buone ragioni dalla loro parte, ma come fare a riconoscerle? Come fa l'ingegnere a vedere le ragioni del cittadino (e viceversa)? Ecco quindi la seconda regola che dice: *Quello che vedi dipende dal tuo punto di vista. Per riuscire a vedere il tuo punto di vista, devi cambiare il tuo punto di vista.* L'ingegnere (come tutti noi) tende a ritenere che il suo punto di vista è universale, è valido oggettivamente: dà per scontate le premesse da cui parte e che in realtà non ha mai esplicitato neanche a sé stesso. Soltanto se si rende conto della sua cornice implicita, può mettersi in grado di ascoltare il cittadino arrabbiato. Deve uscire dalla cornice. Deve imparare a osservarsi.

Ma come si può mettere in discussione la propria cornice? Ecco la terza regola: *Le emozioni sono strumenti conoscitivi fondamentali se sai*

*comprendere il loro linguaggio. Non ti informano su cosa vedi, ma su come guardi.* L'atteggiamento giusto da assumere quando si pratica l'ascolto attivo è diametralmente opposto a ciò che caratterizza quello che tradizionalmente viene considerato un buon osservatore: impassibile, neutrale, sicuro di sé, incurante delle proprie emozioni. Al contrario l'irritazione, i malintesi, l'imbarazzo, la diffidenza, la rabbia, la vergogna sono spie che ci aiutano a capire che c'è qualcosa che non va nella comunicazione con l'altro. Attraverso le nostre emozioni impariamo qualcosa di nuovo che ci spiazza dalle nostre certezze (le nostre cornici) e ci consente di dialogare con l'altro. È la rinuncia all'arroganza dell'uomo-che-sa e l'accettazione della vulnerabilità, ma anche l'allegria della persona-che-impara, che cambia con gli altri invece che contro gli altri.

L'ascolto è sicuramente un'arte difficile, ma se vogliamo avviare processi inclusivi non possiamo fare a meno di tentare. I metodi che presentiamo qui si seguito offrono alcuni quadri concreti entro cui l'arte di ascoltare può essere effettivamente esercitata (o per lo meno tentata).

#### Scheda 1 Quando ascoltare è veramente difficile

##### TESTIMONIANZA SUL CONTRATTO DI QUARTIERE DI SANT'EUSEBIO A CINISELLO BALSAMO

Considerata la necessità di avviare al più presto una relazione diretta con gli abitanti, si è deciso di proporre una serie di riunioni cosiddette *di scala* nel corso delle quali, di volta in volta, illustrare il Contratto di Quartiere e il progetto di ristrutturazione del *palazzone* agli inquilini delle singole scale.

Le riunioni iniziano alle 20.30 e finiscono tardissimo, oltre la mezzanotte. Gli incontri si svolgono nell'unica sala disponibile, al piano terra del Palazzone. La partecipazione è molto elevata.

Io sostanzialmente propongo che almeno mezz'ora/tre quarti d'ora mi siano riservati per illustrare il Contratto di Quartiere e il progetto e che tutte le domande e questioni siano rimandate a dopo. Promettiamo di ascoltare tutti coloro che avranno degli interventi da fare. Da subito, mi viene chiesto di alzare il tono della mia voce: non si sente. Immaginate venti, trenta, persone, in ascolto, in perfetto silenzio. Poi, dopo l'illustrazione del progetto: fuoco e fiamme, il caos. In un attimo il clima si surriscalda, la gente urla, si sovrappongono gli interventi.

“Ma voi chi siete? Noi vogliamo qui il Sindaco!”, “Io il mio appartamento l'ho completamente rifatto, venite a vederlo! Io non mi muovo!”, “Ho speso 20 milioni per rifare la cucina, ...siete impazziti”, “Tornando agli inizi noi siamo stati ghettizzati”, “Io vi denuncio, io vado da un avvocato, non è giusto che io debba cambiare scala”, “Voi dite così, poi faranno quello che vogliono loro”, “Io non mi fido di niente”, “Io dalla *a* non mi sposto”, “Non sono discorsi da fare di sera bisogna farli di giorno (altri non sono d'accordo)”, “Ci chiamate scala per scala per paura del nostro numero complessivo”, “Ci mettono l'uno contro l'altro!”, “In passato i lavori sono stati fatti male, hanno messo le piastrelle storte”.

Tornando a Milano in auto, stremati, insieme io e Lides Canaia, la responsabile del Contratto di Quartiere, all'una, a volte anche alle due di notte, ripercorriamo sempre con attenzione la situazione: “hai visto quella donna che scena che ha fatto? Aveva un volume di voce pazzesco! Ma secondo te era autentica o stava recitando una parodia?”, “quel tipo con il cappello mi ha fatto quasi paura quando si è alzato e si è avvicinato”, “è evidente che gli

abitanti non sapevano nulla del progetto, il comitato inquilini non era evidentemente rappresentativo quando ha firmato il Contratto di Quartiere”.

Riunione dopo riunione, tutte queste questioni diventano materiale *vivo* su cui lavorare. Io, per quanto allenato alla gestione di gruppi, forse per un innato istinto non violento e per un preteso desiderio di *civiltà* nello svolgimento di riunioni, entro in crisi: “qui tutti hanno voci possenti e urlano come forsennati, sembra valere la regola che il più forte è chi urla di più”. È giusto? È possibile? Come posso gestire creativamente il conflitto? Dopo qualche riunione, rinuncio al controllo e decido di iniziare ad urlare anche io, con tutto il fiato che ho in gola. Ricevo il benessere, l’approvazione di alcuni amici e colleghi con i quali mi consulto in quei giorni: l’arte di ascoltare è un’arte *gentile*” ma *ferma* e attiva e nel mio caso richiede una provvisoria revisione della mia natura non-violenta. Se si fa ascolto attivo è inevitabile che vengano messe in discussione le proprie abitudini, consuetudini, finanche il proprio *stile* ed è questa una condizione fondamentale per essere a propria volta *apprezzati*. Così, ho capito che solo urlando avrei potuto comunicare che ero un interlocutore attendibile, che proprio una componente non verbale (il volume!) poteva essere decisiva.

Per *noi* urlare significava “impossibilità di ascolto reciproco, aggressione, sconfitta, inciviltà”, per *loro* significava “metterci alla prova, verificare la nostra reale disponibilità a prenderci cura del quartiere e, ancora, a... giocare sul serio con loro!”. Per fortuna, avevamo a disposizione 15 riunioni e, dopo una serie di tentativi per prova ed errore siamo riusciti a uscire dalla nostra cornice, a capire come comportarci in quell’ambiente culturale e a rendere più efficace la comunicazione!. Un quartiere degradato manda in continuazione ai suoi abitanti il messaggio: “Tu non, sei degno di riconoscimento e rispetto”, “Tu non esisti, non servi a nulla”. Certamente è stato fondamentale riconoscere i segni contraddittori attraverso i quali alcuni abitanti, via via, dimostravano di darci un minimo di credito: alcuni al termine della riunione, ci salutano con una stretta di mano. Ricordo ancora un uomo, che il giorno precedente era entrato a incontro terminato e aveva protestato con violenza e il giorno successivo ha seguito l’incontro e, uscendo, si è complimentato del nostro lavoro attraverso un’altra inquilina, dicendo di aver fatto una brutta figura il giorno prima.

Tratto da Massimo Bricocoli, “Uno sporco lavoro di quartiere. Il Contratto di Quartiere a Cinisello Balsamo”, in *Animazione Sociale*, n. 3, marzo 2002.

### **L’outreach<sup>3</sup>**

Gli operatori sociali sanno benissimo che le persone con i problemi più gravi difficilmente si presentano spontaneamente presso di loro per ricevere i servizi di cui avrebbero un grandissimo bisogno; occorre andarle a cercare. Questa pratica dell’*andare a cercare* è stata chiamata *outreach* (letteralmente: raggiungere fuori). Lo stesso termine è impiegato nella progettazione partecipata e può essere definita come *andare a consultare le persone piuttosto che aspettare che esse vengano da noi<sup>4</sup>*.

Le amministrazioni sono tradizionalmente abituate ad aspettare che gli utenti arrivino da loro, presentando domande, istanze, dichiarazioni, certificati. Qui bisogna procedere nel modo opposto: non è più il cittadino che si muove verso lo sportello, ma è lo sportello (l’istituzione) che si muove verso il cittadino. Le amministrazioni non possono conoscere veramente quali sono i problemi e chi sono i loro possibili interlocutori finché non riescono a scovarli sul territorio.

Gli strumenti e le modalità dell’*outreach* sono assai varie. Per esempio (ma se ne possono immaginare o inventare altre):

3. Il presente paragrafo è parzialmente tratto da M. Sclavi, *Avventure urbane*, Milano, Eléuthera, 2002, pp. 225-229. Vedi anche: <http://www.avventuraurbana.it/strumenti/outreach.shtm>.

4. N. Wates, *Community Planning Handbook*, Londra, Earthscan, 2000.

- distribuzione di materiale informativo nelle case oppure direttamente alle persone in situazioni di aggregazione (mercati, assemblee, negozi, ecc.);
- articoli su giornali locali, spot informativi su radio e tv;
- interventi informativi e di scambio mirati nell'ambito di riunioni di specifici gruppi (ad esempio, una bocciofila, un centro sportivo, un'associazione ricreativa);
- strutture mobili (caravan, camper, container) possono essere utilizzate come uffici mobili per restituire anche a livello simbolico la presenza sul campo e garantire la possibilità di una consultazione iniziale;
- svolgimento di *camminate di quartiere* (vedi oltre);
- attivazione di punti di riferimento in loco (vedi oltre).

L'importante è il concetto di *andare fuori a cercare*. L'*outreach* è... la montagna che va da Maometto.

## Scheda 2 Un caso di *outreach*

### L'INDAGINE PARTECIPATA IN VIA ARQUATA A TORINO: UNA LEVA PER FARE EMERGERE LE CONNESSIONI FRA PROBLEMI E SOLUZIONI

#### Qual era il problema iniziale

Dovevamo avviare una fase di indagine partecipata nel quartiere, per mettere a fuoco i problemi e le potenzialità di riqualificazione. Avevamo appena iniziato che si è presentata la prima grossa difficoltà: il questionario, che come in altre occasioni avevamo elaborato assieme al Comitato di Quartiere, non aveva funzionato, infatti non l'avevano neanche distribuito. Semplicemente non era lo strumento adatto: gli abitanti di via Arquata avevano una quantità di problemi e si sentivano abbandonati, e noi per prima cosa andavamo a chiedere loro di aiutarci a raccogliere dei dati che percepivano come utili solo a noi. Dovevamo dunque recuperare e immaginare delle forme alternative di indagine che ci consentissero di raggiungere il nostro obiettivo.

#### Che cosa abbiamo fatto

Abbiamo provato con le *interviste su base di storia di vita*. L'obiettivo non era la storia di vita di queste persone in generale, ma la storia della loro vita nei rapporti con quel territorio urbano. Volevamo che venissero fuori le principali vicende dei loro rapporti con il quartiere, i rapporti di vicinato, con le istituzioni e i servizi, con la scuola, i trasporti, i servizi, l'Atc e ogni altra questione direttamente connessa con la qualità dell'abitare.

Inizialmente non è stato facile perché in quel quartiere, a parte il giro ristretto dei membri del comitato, la gente non apriva la porta a nessuno, neppure a Di Martino, il presidente del Comitato. Inoltre ogni appuntamento veniva rimandato due, tre volte, la gente era diffidente. Per arrivare a un numero congruo di interviste, una ventina, ci abbiamo messo parecchie settimane, con tre o quattro operatori di *outreach* a tempo pieno. Visto che non ci aprivano la porta, la tecnica che avevano adottato era di stare per ore nei cortili e attaccare bottone con le persone affacciate ai balconi; gli operatori si mettevano lì, parlavano e parlavano e a un certo punto la porta veniva aperta. Era l'unico modo di entrare in confidenza con queste persone, perché entravi nella loro dimensione temporale e dopo un poco non ti vedevano più come un estraneo, ma quasi come uno del quartiere.

### Che risultati abbiamo ottenuto

Non appena abbiamo iniziato a fare le interviste su base di storia di vita, il clima è immediatamente cambiato. Di Martino non ha avuto difficoltà a presentarci le prime persone da intervistare, e poi ognuna di queste persone ci introduceva ad altre, perché questo nuovo approccio sottolineava il protagonismo e il senso di appartenenza.

Ci raccontavamo queste storie di vita che ci aprivano degli orizzonti. Mettevamo progressivamente insieme i racconti delle interviste e i risultati delle indagini tecniche e urbanistiche, e mettevamo a fuoco dei collegamenti.

Non ci chiedevamo più il perché della diffidenza nei rapporti di vicinato, perché, per esempio, se nell'alloggio vicino c'è un malato di mente che collega la stufa al gas della cucina, è abbastanza logico che il suo dirimpettaio abbia il timore che la casa gli scoppi in testa e al tempo stesso vede che nessuno se ne occupa, per cui è irritato e insicuro. Non vedevamo più i problemi in astratto, ma ci facevamo una ragione di tante cose che all'inizio ci sembravano assurde.

È proprio grazie a questa ricerca continua di connessioni, fra problemi e problemi e fra questi e possibili soluzioni, che abbiamo pian piano, dopo alcuni momenti di simulazione progettuale, costruito un programma integrato.

Un esempio è l'*automanutenzione*. I disoccupati che rimettono a posto le case in cui abitano. È una idea venuta fuori da via Arquata che ora, dopo una serie incredibile di vicissitudini, è diventata realtà (si tratta delle *clausole di inserimento sociale*). Un'altra idea era quella dei *custodi di quartiere*, un termine generale per indicare che sono necessarie figure di mediazione sociale sul territorio, capaci di farsi garanti del rispetto di certe regole di convivenza. Anche questo si è in parte realizzato, con le figure degli accompagnatori sociali.

Testimonianza di Iolanda Romano

## Animazione territoriale<sup>5</sup>

Un'approccio molto simile all'*outreach*, è l'*animazione territoriale*, che viene usata soprattutto nei progetti di sviluppo locale concertati (patti territoriali, progetti integrati territoriali, ecc.). Con il termine *animazione territoriale* (o *animazione sociale*) si intende comunemente tutto ciò che va ad incrementare il grado di sensibilizzazione e di partecipazione degli attori locali intorno a problemi comuni e strategie che interessano l'area di appartenenza. È altresì una modalità per giungere ad un buon grado di lettura e analisi del contesto locale secondo una logica di tipo *bottom up*. L'attività di animazione ne incorpora infatti una più tipicamente *conoscitiva*, ossia di indagine territoriale, altrimenti detta di *ricerca-azione* (vedi paragrafo successivo), finalizzata ad acquisire in modo sistematico informazioni quantitative e qualitative relative agli *elementi di forza* del territorio (su cui puntare ed investire) ed agli *elementi di debolezza* dello stesso (a cui far fronte mediante progetti di sviluppo locale). Secondo questa prospettiva, lo sviluppo socioeconomico passa attraverso un approccio progettato e gestito in prima persona da attori pubblici e privati di un dato contesto (enti locali, rappresentanze degli interessi, autonomie funzionali, terzo settore, ecc.) lungo quattro fasi fondamentali:

1. la *dinamizzazione* e la sensibilizzazione dell'area territoriale;
2. l'acquisizione e la socializzazione di informazioni ed esperienze;
3. l'incremento della cooperazione tra gli attori;
4. l'elaborazione condivisa di progetti di sviluppo territoriale.

5. Paragrafo a cura di P. Riccone.

#### IL CASO DEL PATTO TERRITORIALE TORINO OVEST

Nell'ambito del *Patto territoriale della Zona Ovest di Torino* (esperienza che ha coinvolto undici comuni della cintura metropolitana) ha operato un gruppo di ricerca e animazione territoriale che ha *acquisito informazioni e sensibilizzato il contesto locale* attraverso l'utilizzo di una *cassetta* composta da un *mix* di *attrezzi* quantitativi e qualitativi:

- raccolta di materiale documentale,
- realizzazione di interviste semistrutturate, progettazione di *focus group* (vedi oltre) e forum pubblici,
- diffusione di *newsletter*, ecc.

Accanto a ciò, sono stati messi in opera *meccanismi di azione* che hanno inciso direttamente sulla realtà oggetto di intervento, sintetizzabili nella *costruzione del partenariato locale* (il *set* di attori pubblico-privati che hanno successivamente animato il *tavolo di concertazione locale*), nonché nella *individuazione e selezione* di progetti di investimento co-finanziabili attraverso il patto.

Oltre gli aspetti più intimamente conoscitivi, i principali vantaggi collegabili all'animazione territoriale hanno riguardato da un lato il (progressivo) *coinvolgimento* e la (successiva) *partecipazione* attiva di un ampio *panel* di *stakeholder* locali (con evidenti ricadute positive in termini di *coordinamento* e *coesione sociale*) e, dall'altro, la possibilità di far emergere *potenzialità/esigenze latenti* presenti nell'area.

Per contro, la principale criticità ha riguardato l'iniziale *diffidenza* mostrata dagli attori verso la pratica dell'animazione territoriale, condensabile nella *resistenza* ad agire secondo le nuove logiche improntate alla *condivisione* (in particolare delle informazioni) nonché alla *integrazione* dei potenziali interventi in un'ottica di *area vasta*.

Testimonianza di Paolo Riccone

### Ricerca-Azione Partecipata<sup>6</sup>

La Ricerca-Azione (*Action Research*) Partecipata è un tipo di indagine, che pur avendo uno scopo conoscitivo, promuove un attivo coinvolgimento da parte di tutti i soggetti o gli attori sociali significativi del territorio o del contesto, depositari del *sapere locale*, al fine di praticare poi collettivamente una attività sulla realtà che si cerca di conoscere.

La Ricerca-Azione è una indagine che si muove *dal di dentro* della realtà di cui si tenta una prima analisi di conoscenza, sempre volta ad un successivo agire pratico sulla stessa, in maniera da modificarne o perlomeno aiutarne il cambiamento in senso evolutivo e di crescita.

Il coinvolgimento e la partecipazione nella Ricerca-Azione da parte degli *stakeholder* della comunità, che sono riconosciuti non solo come portatori di interessi ma anche di risorse umane e strumentali, porta alla successiva attivazione di un Forum Locale, che adeguatamente sostenuto, è in grado di alimentare tutte le fasi della Ricerca-Azione, finalizzata anche alla costituzione di un Gruppo

6. Paragrafo a cura di M. Archetti, ABCittà Milano.

Territoriale Locale rappresentativo e derivante da una azione fortemente partecipativa.

Ogni fase della Ricerca-Azione (messa a punto dello strumento di indagine, campionamento, pretest, somministrazione, elaborazione dei dati, analisi e interpretazione, redazione del report finale, restituzione pubblica) viene discussa in modo tale da condividerne lo scopo, da adattarne continuamente il processo, da valorizzarne le risorse, con il continuo coinvolgimento sistematico degli attori sociali. Infatti, nella pratica della Ricerca-Azione spesso gli attori aumentano di numero durante il processo di indagine, in quanto si apre l'ospitalità ad altri interlocutori del territorio e della comunità. Attraverso il confronto assiduo tra singoli e rappresentanti in uno scambio reciproco e continuo di esperienze si determina un cambio graduale nelle rispettive percezioni cognitive, accompagnato dallo sviluppo delle conoscenze individuali e collettive.

La diffusione dei risultati della ricerca a tutta la comunità di riferimento avviene tramite gli *stakeholder*, ed essi stessi, da *cittadini di prossimità* diventano punti centrali e riconosciuti della comunità sulle tematiche indagate, ciascuno acquisendo e apprendendo una metodologia di indagine collettiva da applicare anche in altri momenti o per altre questioni.

### **Camminate di quartiere<sup>7</sup>**

I progettisti, gli urbanisti e gli altri specialisti di solito lavorano prevalentemente sulle carte e sui dati. In questo modo riescono a vedere molti aspetti che gli abitanti non sono in grado di conoscere. Ci sono però molti altri aspetti che gli abitanti conoscono e che gli specialisti non possono cogliere. La camminata di quartiere è un metodo che aiuta a superare questo fossato. Consiste in una o più passeggiate per il quartiere, in cui piccoli gruppi di residenti (da 10 a 30) guidano i professionisti o i funzionari in un giro per l'area interessata. Mentre il gruppo cammina si incrociano osservazioni, domande, apprezzamenti, desideri, in modo libero e rilassato, e si raccolgono impressioni, stralci di storia del quartiere, problemi, esperienze, ricordi. La passeggiata rappresenta anche l'occasione per rivolgere la parola ai passanti, incuriosendoli e invitandoli a esprimere informazioni o pareri ed eventualmente a unirsi alla camminata.

La camminata di solito finisce in un luogo di riunione, nel quale viene offerto un piccolo rinfresco. È l'occasione per continuare la conversazione, per scambiarsi le impressioni e fissare alcuni punti.

7. Il presente paragrafo è parzialmente tratto da M. Slavi, *Avventure urbane*, Milano, Eléuthera, 2002, pp. 205-208. Vedi anche: <http://www.avventuraurbana.it/strumenti/camminata.shtm>.

COMUNE DI VENEZIA. IN PREPARAZIONE DI UNA VARIANTE DEL PRG DELL'ISOLA DI PELLESTRINA

Le camminate di quartiere si sono inserite in un percorso di consultazione della comunità locale sulle problematiche, sugli scenari futuri e sulle trasformazioni territoriali auspiccate per l'isola di Pellestrina (Comune di Venezia) in vista di una variante del piano regolatore.

Prima di questa attività, il Laboratorio l'Ombrello ha intervistato vari responsabili di settori amministrativi aventi un ruolo, anche potenziale, nella produzione di progetti, servizi ed azioni in isola; e ha condiviso con assessorato all'Urbanistica e Consiglio di Quartiere approcci e modalità organizzative del lavoro sul campo.

Dopo un'assemblea pubblica di presentazione dell'iniziativa, si è avviata, nell'estate 2003, la serie di 4 camminate, con lo scopo di vedere da vicino i luoghi che, secondo gli abitanti, meglio rappresentavano i problemi dell'isola.

Il valore di queste passeggiate è stato duplice:

- sul piano *relazionale*: maggiore conoscenza reciproca tra i partecipanti; creazione di un clima amichevole; instaurazione di un rapporto di fiducia con le componenti tecniche, politiche, interne ed esterne al contesto; riconoscimento delle effettive possibilità di espressione dei propri punti di vista; confronto tra posizioni e interessi personali e trasposizione degli stessi in un ambito di discussione pubblica;
- sul piano *conoscitivo*: l'isola risultava per gran parte sconosciuta a chi proveniva dall'esterno e anche tra i partecipanti emergeva talvolta una scarsa informazione sulle trasformazioni più recenti o in corso.

Dal punto di vista organizzativo, le tappe delle singole camminate erano proposte dagli stessi abitanti durante l'incontro precedente; il proponente si curava di illustrare le problematiche legate a quel luogo o a quell'attività; l'orario era posto nel tardo pomeriggio; la partecipazione media è stata di 25-30 persone. Finiti gli incontri itineranti, il percorso continua con gruppi di lavoro per la definizione di scenari futuri; alcuni incontri di approfondimento tematico e dei laboratori progettuali con la produzione di schede di *azioni tipo* per l'attuazione del piano.

Testimonianza di Valeria Giannella e Andrea Mariotto, L'Ombrello

<http://www.ombrello.org/article/articleview/87/1/28/>

## Punti<sup>8</sup>

I Punti sono sportelli per il pubblico ubicati all'interno di aree urbane oggetto di interventi di trasformazione, con particolare riferimento ai progetti complessi che mirano ad una riqualificazione sia fisica che sociale. Il nome Punto fa riferimento sia all'idea di luogo fisico ben identificato, sia alla funzione di *fare il punto* insieme agli abitanti.

Spesso gestito da un soggetto terzo incaricato dall'ente pubblico promotore della riqualificazione, il Punto accompagna per tutta la sua durata l'attuazione dell'intervento e svolge un ruolo di interfaccia fra gli abitanti, le imprese esecutrici e il committente delle opere principalmente finalizzato a:

- *ascoltare* vissuto, bisogni e aspettative in merito all'intervento di riqualificazione;

8. Paragrafo redatto da M. C. Venanzi, Grm.

- contenere i disagi creati dai lavori attraverso un'attività capillare di informazione preventiva;
- raccogliere le segnalazioni presentate dagli abitanti e costruire insieme a loro e ai referenti istituzionali le risposte più efficaci per migliorare la convivenza con il cantiere;
- valorizzare le valenze positive dell'intervento, contribuendo alla costruzione di un'atmosfera positiva intorno ai lavori;
- far sì che gli abitanti, anziché subire l'intervento, possano partecipare alla sua realizzazione arrivando anche, se necessario, a concordare modifiche all'organizzazione dei lavori o al progetto (scelta delle finiture, trattamento delle parti comuni...); si parla in questi casi di una *direzione sociale dei lavori*.

L'attivazione di un Punto, auspicabile in qualunque intervento di grandi dimensioni che per periodi lunghi comporti un forte impatto sulla vita quotidiana dei cittadini (pensiamo per esempio alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali come metrotranvie o metropolitane, passanti ferroviari o stradali), diventa indispensabile nel caso di riqualificazione di complessi residenziali pubblici con alloggi abitati. In questi casi inoltre i Punti possono svolgere un ruolo decisivo nell'attuazione dei Piani di mobilità, accompagnando le famiglie coinvolte in tutte le tematiche legate al cambio dell'alloggio.

Una volta che, dopo un inevitabile periodo iniziale di diffidenza, i cittadini comprendono il ruolo di servizio del Punto, questo diventa un riferimento affidabile e il livello di conflittualità diminuisce, facilitando la risoluzione dei problemi che comunque un intervento di riqualificazione comporta e che per quanto ridotti non possono essere eliminati.

Supporto indispensabile per un'efficace attività dei Punti è un sistema di azioni e strumenti di comunicazione che a solo titolo indicativo può comprendere: *newsletter* e pieghevoli, locandine di scala, pannelli illustrativi e visualizzazioni dell'intervento, siti internet, numeri verdi, animazione ed eventi intorno alle fasi significative dei lavori.

## Scheda 5 Il Punto Sant'Eusebio

INTERVISTA A LIDES CANAIA, COMUNE DI CINISELLO BALSAMO (MI)

### L'esperienza dei Punti per i cittadini realizzata a Cinisello in che contesto nasce?

Questa esperienza si colloca nell'ambito di un programma di riqualificazione urbana previsto da uno specifico Contratto di Quartiere. Più in particolare gli ambiti territoriali interessati riguardano una parte significativa del quartiere S. Eusebio che comprende circa 500 alloggi di edilizia pubblica.

Il Contratto di quartiere punta alla riqualificazione fisica e sociale dell'area oltre che ad attivare processi di partecipazione dei cittadini. Devo dire che abbiamo puntato molto su quest'ultimo aspetto e, da subito, abbiamo attivato un laboratorio di quartiere. La scelta di aprire un Punto di riferimento dei cittadini durante i lavori ci è sembrata assolutamente conseguente a questa impostazione e l'abbiamo inserita già nel capitolato di appalto.

### Come è strutturato il Punto? Che funzioni svolge?

Innanzitutto l'abbiamo chiamato Punto S. Eusebio, proprio per dare l'idea del punto di riferimento. È aperto due giorni alla settimana ed ha operatori appartenenti al Comune, all'azienda pubblica proprietaria degli immobili e all'azienda costruttrice che ha vinto gli appalti dei lavori. Il Punto ha molte funzioni: non solo fornisce informazioni sull'andamento dei lavori, ma, come dicevo, è un vero e proprio punto di riferimento a cui i cittadini possono rivolgersi per fornire i propri suggerimenti e le proprie segnalazioni. E poi svolge veri e propri servizi di accompagnamento. Basti pensare che la riqualificazione ha previsto un piano di mobilità molto forte delle famiglie e il Punto, oltre a realizzare un opuscolo molto chiaro che descrive tutte le fasi dei traslochi con tutte le pratiche da svolgere e i referenti a cui rivolgersi, ha fornito un vero e proprio supporto anche nel trasferimento delle famiglie e nel trasloco. Insomma, il Punto rappresenta un momento di incontro e sintesi tra cittadini e tecnici. Sul fronte informativo, fin dall'inizio è ricorso alla distribuzione di volantini oltre che alla realizzazione di un giornalino mensile, pensato per lasciare spazio anche ai cittadini. E ora è nato un vero e proprio Piano di Comunicazione.

### Si può dire che il Punto agisce anche da connettore tra gli utenti finali dei lavori e il laboratorio di quartiere?

Oggi l'elemento centrale del processo di riqualificazione è il cantiere. Si può quindi dire che il Punto garantisce la continuità della partecipazione dei cittadini anche in questa fase operativa, in cui il solo laboratorio avrebbe maggiori difficoltà.

### Quali segnalazioni provengono dai cittadini? Ci potrebbe fare qualche esempio?

Gli esempi potrebbero essere veramente tanti! Tutti i cantieri creano disagi e molto spesso si riesce a intervenire per limitarli solo grazie all'iniziativa dei cittadini. Si pensi alle segnalazioni di perdite, ma anche di situazioni di pericolo ... i Piani di Sicurezza, che pure ci sono, non possono coprire tutte le situazioni reali. In questo senso la partecipazione dei cittadini è una vera e propria risorsa che integra il lavoro dei tecnici.

### Come è stato accolto il Punto S. Eusebio?

Dai cittadini è stato accolto benissimo. Abbiamo delle statistiche che dimostrano che è molto frequentato. E poi è addirittura entrato nel gergo comune! Le persone lo chiamano il Punto, per la strada ci si dice "vado al Punto"...

### E i tecnici?

I tecnici si sono adeguati nel momento in cui hanno compreso che, di fatto, il Punto aiuta a conoscere meglio i problemi e dunque a svolgere la propria attività.

### Ma qualche problema c'è stato...

Beh, ... c'era un capocantiere che riteneva il Punto inutile... ma alla fine è andato via lui, perché l'impresa lo ha sostituito. Insomma, è l'impresa stessa, che ovviamente ha a cuore la produttività, ad aver capito l'importanza del Punto!

Intervista a cura di Gianfranco Pomatto

## Focus group

Il *focus group* è un piccolo gruppo di persone (generalmente da 4 a 12) che discute su uno specifico tema. Si ricorre a questa tecnica quando si ha la necessità di mettere a fuoco (da cui il nome *focus group*) un fenomeno o indagare in profondità su uno specifico argomento, utilizzando l'interazione che si realizza tra i componenti del

gruppo. I partecipanti devono essere selezionati con attenzione in modo da poter contribuire, da diversi punti di vista, alla focalizzazione della questione. E dovrebbero essere messi il più possibile in condizione di parità: è quindi raccomandabile una certa omogeneità tra i partecipanti (per esempio rispetto al grado di istruzione) per evitare squilibri troppo forti nella comunicazione.

Il *focus group* è generalmente assistito da un facilitatore o moderatore che gestisce la discussione e stimola l'interazione tra i partecipanti. La discussione è impostata in modo del tutto informale: sono ammesse domande reciproche, dichiarazioni di disaccordo (ma vanno evitati giudizi negativi), interruzioni.

Tutte le informazioni emerse nel corso dell'incontro devono poi essere elaborate e interpretate. Il documento finale può consistere in una sintesi o nella trascrizione integrale della discussione.

La tecnica del *focus group* può essere usata, all'interno di processi decisionali più complessi, per diversi scopi. Per esempio:

- per definire gli obiettivi operativi;
- per identificare e definire un problema che potrebbe avere diverse sfaccettature;
- per impostare un vero e proprio lavoro di progettazione di una politica o di un intervento;
- per studiare quali reazioni susciterà un intervento presso certe categorie di persone.

Due interessanti casi di applicazione dei *focus group* sono riportati nel capitolo 7, schede 1 e 2

## **Brainstorming<sup>9</sup>**

Il *brainstorming* (letteralmente: *tempesta di cervelli*) è un metodo che ha lo scopo di sviluppare *soluzioni creative* ai problemi. È stato inventato negli Stati Uniti nella prima metà del secolo scorso da Alex Osborn.

L'obiettivo del *brainstorming* è la produzione di "possibili soluzioni per un problema specifico". Alla base vi è l'idea del *gioco* quale dimensione *leggera* che permette di liberare la creatività dei singoli e del gruppo, e che normalmente è impedita da una serie di inibizioni.

Il gruppo ideale dei partecipanti non dovrebbe essere superiore ad una quindicina di persone, riunite comodamente attorno ad un tavolo o sedute in un salotto. Una volta messo a fuoco il problema e fissato un tempo limite per l'incontro, ciascuno esprimerà come soluzione al problema la "prima idea che gli viene in mente", in rapida sequenza e per associazione di idee. Il *brainstorming* premia soluzioni il più possibile assurde, nella convinzione che più le proposte sono ridicole e più saranno interessanti e utili per individuare alla fine la soluzione migliore. Infatti esse saranno sottoposte ad un processo sempre più affinato di rielaborazione, di approfondimento, di revisione, da parte

9. Paragrafo parzialmente tratto da M. Sclavi, *Avventure urbane*, Milano, Eléuthera, 2002, pp. 202-205. Vedi anche: <http://www.avventuraurbana.it/strumenti/brainstorming.shtm>.

del gruppo, rifacendosi via via alle idee proposte da altri partecipanti, in modo da trasformare il carattere irrealizzabile e fantasioso delle idee iniziali in proposte sempre più pratiche e fattibili.

La regola fondamentale del *brainstorming* è che i partecipanti *non devono assolutamente esprimere giudizi* sulle idee proposte dagli altri. L'obiettivo è infatti quello di produrre nuove idee, mentre il giudizio introduce un elemento di freno e induce atteggiamenti difensivi.

Il *brainstorming* è condotto da un facilitatore, il quale deve fare attenzione a:

- proporre il problema iniziale in modo chiaro e semplice;
- invitare i partecipanti a sospendere il giudizio;
- favorire le idee estreme e spiazzanti e ad accogliere qualsiasi idea espressa;
- scrivere, su una lavagna o altro, per esempio su foglietti adesivi, tutte le idee espresse, in modo che siano visibili a tutti e possano essere utilizzate per successive elaborazioni;
- incoraggiare i partecipanti a elaborare variazioni sulle idee espresse da altri.

Quando conviene organizzare un *brainstorming*? Quando abbiamo di fronte un problema relativamente semplice o ben definito e quando abbiamo bisogno di trovare soluzioni non scontate. Le questioni da esplorare possono essere, per esempio: “Che cosa possiamo fare per la manutenzione del giardino pubblico?”, “Come si può gestire il problema della conflittualità tra auto e pedoni?”, “Come possiamo rendere attraente per i cittadini l’idea della raccolta differenziata?”.

## Scheda 6 *Brainstorming* per il progetto dei servizi pubblici in un’area ex industriale

TORINO, AREA VENCHI UNICA

### Di che cosa si trattava

L’incarico, assegnato dal Comune di Torino, riguardava un’area di circa 86.000 mq, occupati da un ex stabilimento industriale per la produzione di dolci, la Venchi Unica. Nel Piano Particolareggiato, adottato per modificarne la destinazione, si prevedeva la realizzazione di edilizia residenziale insieme a servizi. Ciò che ci veniva chiesto era di consultare i cittadini per definire in modo partecipato il progetto per la sistemazione degli spazi pubblici e l’individuazione dei servizi da insediare.

### Qual era il problema

All’inizio avevamo impostato il processo in modo inappropriato, cercando di stabilire un dialogo prevalentemente con alcune categorie sociali (gli ex occupati, allora in mobilità), che esprimevano un’idea molto definita degli spazi da progettare: il modo della fabbrica e la necessità di creare nuove opportunità occupazionali.

Questo approccio si è rivelato sterile perché anziché innescare un processo di ascolto attivo del territorio aveva operato una forzatura, proponendo una visione di sviluppo che non era affatto *nata dal basso*, e ciò non riscuoteva né l’interesse né la partecipazione dei cittadini.

Allora abbiamo avuto bisogno di uno strumento di coinvolgimento capace di farci recuperare il tempo perduto,

di condensare la fase di ascolto dei cittadini mettendo a fuoco le percezioni che gli abitanti avevano di quello spazio, e di evidenziare le proposte di trasformazione che da queste potevano scaturire.

### **Che cosa abbiamo fatto**

Abbiamo deciso di organizzare una giornata d'evento pubblico in cui, anziché fare una vera e propria consultazione, abbiamo svolto in modo concentrato diversi *brainstorming*, accompagnandoli con una notevole mole di materiali informativi sulla fabbrica e sulle previsioni di piano. Per esempio, c'erano due pannelli con uno schema che spiegava "che cosa è già deciso" e "che cosa si può ancora decidere".

Ci siamo fatti assegnare tre stanze nella sede della circoscrizione e abbiamo proceduto nel modo seguente: man mano che la gente arrivava, invitavamo le persone a sedere nelle varie stanze arredate con i nostri pannelli, dove c'erano anche dei poster scritti a mano che presentavano le *regole del gioco*, ovvero i pochi principi di comportamento in una sessione di *brainstorming*. Sono venute circa cento persone, in parte si trattava di passanti che invitavamo ad entrare per partecipare all'iniziativa.

Si partiva da un'esplorazione dei problemi del quartiere, per arrivare alla messa a fuoco di alcuni temi di progetto, che sono emersi in modo molto chiaro: le aree verdi, gli spazi per i giovani, i servizi e i luoghi di aggregazione per gli anziani. Nel corso della settimana successiva su questi stessi temi abbiamo organizzato dei laboratori progettuali, cercando quindi di fare un ulteriore passo avanti: dai temi e problemi alla loro elaborazione progettuale.

### **Con quali risultati**

Abbiamo visto una rappresentazione delle potenzialità dell'area che si poneva in netto contrasto sia con la nostra percezione iniziale, sia con le richieste di utilizzo degli spazi che erano state avanzate dai diversi Servizi cittadini. Questi si erano concentrati sulla necessità di inserire funzioni di assistenza specialistica per quelli che potremmo chiamare i *disagi gravi*: dai minori in custodia, agli handicappati gravi, a coloro che hanno seri problemi psichici. Invece i cittadini chiedevano servizi per i *bisogni normali* e più diffusi: anziani, bambini, mamme, adolescenti, e così via. Ed è proprio lavorando su una gestione equilibrata di queste due istanze che abbiamo potuto mettere a punto un progetto che rispettava la complessità emersa.

Testimonianza di Iolanda Romano, Avventura Urbana

## **Per concludere**

Una delle maggiori frustrazioni che patiscono i cittadini, ma anche i rappresentanti di associazioni, gruppi o istituzioni è la sensazione di non essere ascoltati. "Non ci ascoltano", "Non ci hanno ascoltato": sono le recriminazioni che sentiamo in qualsiasi occasione.

E infatti non sempre le amministrazioni riescono ad ascoltare. Spesso si limitano ad un ascolto di tipo passivo, ossia registrano le opinioni o i punti di vista dei cittadini o degli *stakeholder* senza entrare in un vero dialogo con loro e senza porsi il problema di capire quello che essi cercano (spesso faticosamente o confusamente) di esprimere.

Ci sono molti modi per provare ad ascoltare in modo attivo. Si può "andare fuori a cercare" (*outreach*), si possono promuovere iniziative di *animazione territoriale*, si possono organizzare *passeggiate* con le persone interessate, si possono aprire *punti o sportelli*, si possono riunire piccoli gruppi per mettere a fuoco un tema (*focus group*) o per trovare soluzioni inedite a un problema (*brainstorming*). Sicuramente

esistono altre possibilità, tra cui quella di combinare insieme alcuni di questi approcci. L'importante è non sottovalutare la fase dell'ascolto, qualunque sia il processo inclusivo che si ha in mente di mettere in atto. Tutto quello che vedremo nel prossimo capitolo (ossia le tecniche per favorire un'interazione costruttiva) riuscirà meglio se è stato preceduto da un'intensa fase di ascolto che ci aiuti a capire su quali interlocutori possiamo contare e quali sono i temi e i problemi veramente importanti da sottoporre alla loro attenzione.

## Scheda 7 Organizzare l'ascolto

### L'AVVIO DI AGENDA 21 A NAPOLI

Nel corso del 2002 il Comune di Napoli, in collaborazione con il WWF, ha dato avvio ad un percorso sperimentale localizzato in tre aree cittadine pilota – l'Area Occidentale, la Città collinare e l'Area Nord – finalizzato a costituire il Forum cittadino per Agenda 21.

Tra giugno 2002 e settembre 2003, 18 laboratori didattici (6 per ogni ambito territoriale), attivati presso scuole elementari, medie, medie superiori e centri di formazione, hanno seguito un percorso in tre fasi fondamentali. La prima fase è stata finalizzata alla elaborazione da parte dei ragazzi di una relazione sullo stato di salute del territorio. La relazione è il prodotto finale di un percorso didattico che ha alternato a lezioni di contenuto più strettamente scolastico – come ad esempio l'uso delle planimetrie – ad attività interattive e sul campo. In particolare, a partire dalla ricostruzione della memoria storica del quartiere, ricorrendo a testimoni privilegiati e da un'attività di riflessione creativa volta ad immaginare la città del futuro, i ragazzi sono giunti a definire un insieme di indicatori di qualità urbana, sulla base dei quali hanno in seguito raccolto dati e testimonianze, anche attraverso riconoscizioni mirate e passeggiate di quartiere.

La seconda fase ha condotto nei tre ambiti territoriali alla costituzione di Forum di cittadini, in particolare attraverso l'organizzazione di eventi-festa. A ciascun evento sono stati invitati oltre ai genitori degli alunni ed ai cittadini della zona, alcuni attori chiave per il progetto Agenda 21, come ad esempio amministratori, tecnici comunali, rappresentanti di associazioni locali, parrocchie, singoli professionisti. Tale occasione ha permesso di presentare l'indagine svolta dai ragazzi e raccogliere le opinioni dei cittadini, oltre che individuare le tappe di strutturazione del Forum e far emergere nuove adesioni.

Nella terza fase i laboratori didattici, interagendo con i Forum di cittadini attivati, hanno completato il loro percorso, giungendo ad individuare alcune priorità di intervento e ad avanzare specifiche idee e ipotesi di soluzione. Un evento-festa conclusivo, realizzato nel settembre del 2003, ha costituito un'utile occasione per presentare gli esiti finali dei laboratori – in particolare attraverso una mostra di pannelli illustrati curati direttamente dai ragazzi – e di confrontare le diverse esperienze realizzate.

Attualmente risultano attivi il Forum dell'ambito occidentale e il Forum dell'ambito collinare.

A partire dal maggio 2003 il Forum dell'ambito occidentale ha dato vita ad una decina di incontri strutturati in gruppi tematici e a 2 momenti di riunione plenaria. Tra i temi affrontati è in particolar modo da segnalare la riqualificazione dell'area di Bagnoli, anche per la rilevanza che assume per tutta la città di Napoli. Nell'ambito collinare il Forum ha avuto la sua seconda riunione alla fine di gennaio 2004 e recentemente sono stati attivati specifici gruppi tematici. Si prevede che questi due Forum proseguiranno regolarmente i loro lavori fino al dicembre 2004, alternando momenti di plenaria e gruppi di lavoro tematici, riflessioni su scala di ambito territoriale e a livello cittadino.

Scheda a cura di Gianfranco Pomatto realizzata sulla base della testimonianza di Guido Liotti

[www.agenda21napoli.it](http://www.agenda21napoli.it)

## Come. Approcci e tecniche per l'interazione costruttiva

Supponiamo di aver condotto un'attività indagine-ascolto sul problema oggetto della nostra politica o del nostro intervento, utilizzando alcuni degli approcci presentati nel capitolo precedente, e di aver individuato un insieme significativo di istituzioni, *stakeholder* o anche semplici cittadini che sarebbe interessante mettere a confronto. Che fare a questo punto? Come tenere sotto controllo il processo? Come evitare che le persone più abili e sperimentate prendano il sopravvento sulle persone più sprovvolute o più timide? Come evitare di cadere in una situazione confusa e frustrante? Come riuscire a raggiungere conclusioni utili, solide e fattibili?

*Senatores bon viri, Senatus mala bestia*: i senatori sono brave persone, il Senato è una bestiaccia. Questo detto latino ci mette in guardia, da tempi remoti, dai processi di decisione collettiva e sembra tanto più pertinente quando non abbiamo a che fare con professionisti della discussione (i *senatores*), ma con persone provenienti dai più diversi ambienti e dotate delle capacità più diverse. Come sfuggire alla maledizione del Senato-bestiaccia?

Anche in questo caso ci vengono in soccorso approcci e tecniche che sono stati elaborati per favorire un'interazione costruttiva tra i partecipanti. Questi metodi si basano su presupposti diversi.

Alcuni metodi cercano di indurre i partecipanti a essere lungimiranti, a guardare lontano, a fare ipotesi sul futuro: si tratta dei metodi basati sulla *costruzione di scenari*. Qui la scommessa è che gli interessi e i conflitti più immediati possano essere messi tra parentesi, quando si ragiona su un futuro che riguarda tutti.

Altri metodi cercano di aiutare le persone, meno abituate a parlare in pubblico o a fare ragionamenti complessi, a capire i problemi e scegliere tra soluzioni alternative in modo intuitivo: si tratta dei metodi basati sulla *simulazione*. I problemi vengono loro presentati in una forma facilmente accessibile e le loro scelte si svolgono in un contesto di gioco.

Altri metodi ancora scommettono sulla *spontaneità*, lasciando ai partecipanti la definizione dei temi da trattare e delle soluzioni da individuare.

## La scommessa fondamentale: la cornice conta

A ben vedere, però, tutti i metodi che presentiamo in questo capitolo, si basano su una scommessa comune. Essi partono dal presupposto che quello che conta è la *cornice* entro cui i partecipanti sono chiamati a operare. Ossia: il modo con cui vengono presentati i problemi, i tempi entro cui l'interazione deve svolgersi, la disposizione spaziale dei partecipanti, l'assistenza dei facilitatori, la suddivisione del lavoro in piccoli gruppi e in fasi, la comunicazione tra i partecipanti, ecc. Come si vedrà, le prescrizioni dei diversi metodi su questi punti sono molto minuziose. Potrebbero apparire quasi maniacali. Ma in realtà si basano su un'ipotesi molto forte: la qualità dell'interazione dipende in larga misura dalla struttura del contesto (del *setting*, della cornice) entro cui si svolge. La cornice non pregiudica il contenuto delle scelte. Ma è fondamentale per permettere che i partecipanti possano arrivare a formulare delle conclusioni (qualsiasi esse siano) riconoscendosi in esse e ricavandone la convinzione di aver fatto un buon lavoro. E l'esperienza dimostra che questa ipotesi funziona benissimo. I risultati di questi approcci sono quasi sempre sorprendenti, per chi è abituato alla normali riunioni o alle normali assemblee.

## Tecniche basate sulla costruzione di scenari

Varie tecniche si basano sulla costruzione di scenari. Esse si propongono di favorire riflessioni strutturate sulle possibili evoluzioni future di un contesto – ambientale, urbano, sociale, ecc. – da parte dei principali attori che lo compongono. La costruzione di scenari, dà vita ad un dialogo che ha per oggetto il *futuro*, in cui gli interessi particolari e le contrapposizioni immediate perdono almeno un po' del loro rilievo. Attraverso il confronto tra i tecnici e i cittadini-utenti, si avvia un processo di apprendimento reciproco, che contribuisce ad arricchire l'immaginario collettivo e a generare nuove soluzioni e ipotesi alternative.

Appartengono a questo tipo l'*EASW*, l'*Action Planning* e la *Search Conference*. Anche i *Piani strategici* delle città si fondano su presupposti analoghi. Queste tecniche, o altre analoghe, sono già oggi usate in Italia per avviare i progetti di riqualificazione urbana in un quartiere o in una comunità o per strutturare i processi di Agenda 21. Potrebbero essere usate nell'elaborazione dei programmi concertati di sviluppo locale, come i patti territoriali o i progetti integrati territoriali o in qualsiasi altro progetto di intervento che coinvolga una pluralità di soggetti disparati.

## Scheda 1 “Immaginiamo il futuro di Castenaso”. Un caso di costruzione di scenari

Castenaso è un Comune di 14.000 abitanti a pochi chilometri da Bologna che per attivare un progetto di riqualificazione urbana ha scelto di aderire al Concorso nazionale di progettazione partecipata e comunicativa promosso da INU, WWF, Ministero dei Lavori Pubblici e Ministero dell’Ambiente.

Tra giugno 2000 e gennaio 2001 un processo di partecipazione, strutturato in tre laboratori – adulti, bambini e adolescenti, di strada – ha condotto ad individuare in modo consensuale gli obiettivi e le linee principali di intervento. Recentemente, dopo la fase di progettazione, sono stati aperti i cantieri.

Il laboratorio adulti ha visto la partecipazione di un gruppo di circa 35 cittadini, che si è costituito in seguito ad una intensa campagna di informazione con volantinaggi, articoli sulla stampa locale, locandine, lettere di invito spedite a tutte le famiglie. Nel corso del processo si è riunito con regolarità ogni quindici giorni, costituendo anche il punto di riferimento a cui indirizzare gli esiti del laboratorio bambini e adolescenti, realizzato nelle scuole e del laboratorio di strada – che è ricorso a questionari, interviste, incursioni con la telecamera nei diversi luoghi.

La prima riunione del laboratorio adulti, dopo la festa di inaugurazione, ha avuto come titolo: “Immaginiamo il futuro di Castenaso”. 37 cittadini, divisi in due gruppi, hanno provato ad immaginare come vorrebbero la loro città tra 20 anni. Ogni persona ha scritto su dei *post it* le proprie opinioni e i propri desideri. Tutti i *post it* sono stati attaccati su un cartellone e, all’interno di ogni gruppo, si è aperta una discussione coordinata da un facilitatore al fine di raggruppare le riflessioni attorno ad alcune tematiche comuni. Una discussione plenaria finale ha permesso di confrontare ed integrare i temi proposti da ciascun gruppo, individuando una prima mappa della città del futuro, da cui muovere nelle attività successive dei laboratori. L’incontro ha avuto una durata complessiva di circa 2 ore e vi hanno assistito a titolo di osservatori-uditori 15 progettisti.

INTERVISTA ALLA SINDACA DI CASTENASO MARIA GRAZIA BARUFFALDI

Ma perché a Castenaso si è pensato di avviare un processo partecipato? La sindaca Maria Grazia Baruffaldi ci ha fornito una testimonianza, attraverso una intervista telefonica.

### **Perché avete pensato ad un processo partecipato?**

Sono convinta che le scelte che riguardano spazi ad uso comune se nascono dall’apporto di tutti sono più accettate e, soprattutto, rispondono meglio alle esigenze delle persone. E poi nel nostro caso si trattava di costruire un vero centro alla città, che mancava. Castenaso è nato come un paese di raccordo, di passaggio. Non abbiamo una parte storica molto antica. Gli edifici più vecchi risalgono ai primi del Novecento. Si trattava, insomma, di creare un fulcro alla vita sociale e, anche, di rafforzare l’identità comune.

### **Come è stata accolta questa idea?**

Certo, all’inizio avevo qualche timore, ma ci ho creduto molto. E ha funzionato. Pensi che il Consiglio Comunale ha approvato la proposta di avviare il processo partecipato all’unanimità!

### **C’è stata qualche sorpresa negli esiti del processo?**

Be’... devo dire che io ho avuto delle conferme. Mi spiego meglio. La precedente amministrazione aveva avanzato un progetto che prevedeva di rifare il centro buttando giù gli edifici più vecchi. Quando sono stata eletta nel ’99 ho scelto di accantonare questo progetto, pensando che si dovesse partire dalla valorizzazione di ciò che esiste. Le indicazioni uscite dai laboratori hanno confermato pienamente questa idea, in particolare individuando due nodi fondamentali su cui concentrare gli interventi: il fiume e la strada principale che attraversa il Comune. Comunque la cosa importante è che la gente ha potuto esprimersi.

Dunque, un'esperienza di successo ...

Sicuramente! Anzi stiamo pensando di ricorrere nuovamente allo strumento della partecipazione per altri due progetti che riguarderanno l'estensione di un parco e la ricollocazione di un campo di calcio.

M. Capelli, G. Ginocchini (a cura di), Dossier conclusivo della prima fase dei laboratori,

<http://www.comune.castenaso.bo.it/propacom/>

Scheda e intervista a cura di Gianfranco Pomatto

## **EASW (European Awareness Scenario Workshop)**

L'EASW nato in Danimarca, è stato ufficialmente adottato nel corso del 1994 dalla Direzione Ambiente della Commissione Europea, nell'ambito delle politiche volte a promuovere l'innovazione sostenibile in Europa. L'EASW pone, infatti, una particolare attenzione al ruolo dello sviluppo tecnologico, invitando gli attori di una comunità a interrogarsi sui possibili obiettivi cui indirizzarlo e sulle concrete modalità di azione da mettere in campo a tal fine. Si propone, in altre parole, di sostenere e accompagnare uno sviluppo tecnologico in grado di rispondere effettivamente ai reali bisogni sociali di una collettività. Attualmente, le sue principali applicazioni sono riconducibili al campo delle politiche ambientali, in particolare nelle aree urbane, ma anche, in alcuni casi, in altri contesti territoriali che intendano affrontare un cambiamento nel proprio modello di sviluppo.

A livello pratico l'EASW consiste in un *workshop* della durata di circa due giorni che coinvolge una trentina di partecipanti distribuiti tra quattro categorie fondamentali di attori: politici/amministratori, operatori economici, tecnici/esperti, utenti/cittadini. Il *workshop*, condotto da uno specifico team di facilitazione, prevede due fasi fondamentali:

- *l'elaborazione di visioni future;*
- *l'elaborazione delle idee.*

Nella prima fase, a ciascuna delle quattro categorie di attori è chiesto di sviluppare *due ipotetici scenari futuri*, orientati rispettivamente ad una *visione catastrofica* – in grado di far emergere i rischi più pericolosi – e ad una *visione idilliaca* – in grado di individuare gli obiettivi più ambiziosi. Una fase plenaria di discussione consente di confrontare gli scenari avanzati dalle diverse categorie e di individuare i quattro temi più significativi su cui concentrare l'attenzione nel corso della seconda fase.

A questo punto si individuano *quattro* nuovi gruppi a composizione mista tra le diverse categorie di attori, ciascuno dei quali si occupa di un tema specifico. Ricorrendo a sessioni successive di *brainstorming* e a tecniche di negoziazione ciascun gruppo giunge a elaborare un numero rilevante di *idee* e di possibili modalità di realizzazione, tra cui ne seleziona un massimo di cinque da presentare nella sessione plenaria di chiusura del *workshop*. Durante tale sessio-

ne, dopo la presentazione di ciascuna idea, una votazione finale di tutti i partecipanti individua le cinque idee più significative, da realizzare attraverso piani di azione congiunti.

## Scheda 2 Un caso di applicazione dell'EASW

### IL PROCESSO AGENDA 21 LOCALE DI FERRARA

Il processo di Agenda 21 locale ha avuto inizio nel 1999 per impulso del Comune e della Provincia di Ferrara. Per arrivare a definire, attraverso un Forum, un Piano di azione di lungo periodo per il territorio ferrarese, è stato necessario avere un primo contributo sulle problematiche considerate sensibili per lo sviluppo sostenibile di Ferrara. Si è organizzato, quindi, un Seminario Europeo di Simulazione Partecipativa, che permettesse di costruire una prima visione comune di "Ferrara sostenibile nel 2010", in modo da poter proporre, proprio in relazione a questo scenario, delle azioni per il suo raggiungimento.

Il workshop ha coinvolto 32 partecipanti rappresentanti dei 4 gruppi di interesse rilevanti. Le principali domande rivolte ai partecipanti sono state:

- CHI (quali attori) è responsabile per risolvere i singoli problemi esistenti e futuri?
- COME (+/- tecnologia/organizzazione sociale) gestire i problemi?

Al termine dell'incontro è stata elaborata una visione comune su Ferrara e sono state votate le 5 idee ritenute migliori fra tutte quelle espresse dai gruppi.

Il Forum, il cui obiettivo dichiarato era quello di arrivare a definire il Piano di azione per Ferrara 2010, è stato attivato il 19 febbraio 2000 ed ha coinvolto tutte le organizzazioni e i soggetti portatori di interessi collettivi e rappresentativi della realtà sociale, ambientale ed economica; hanno aderito 192 portatori di interessi, con una media di circa 55 partecipanti agli incontri mensili nel corso del 2000.

Il Forum (marzo 2000 – gennaio 2001) ha svolto tutte le sue attività operative in 4 gruppi di lavoro tematici:

1. produzione e lavoro,
2. gestione delle risorse,
3. qualità sociale,
4. pianificazione del territorio.

Il processo di costruzione del Piano è stato suddiviso in due fasi. La prima fase (marzo 2000 - luglio 2000) ha impegnato i partecipanti per 5 incontri a cadenza mensile di 3 ore ciascuno, e il suo obiettivo principale è stato quello di costruire una visione comune per la sostenibilità di Ferrara e fissare i parametri di controllo della stessa. La seconda fase (settembre 2000 – gennaio 2001) ha impegnato i partecipanti per 6 incontri a cadenza mensile di 3 ore ciascuno, e l'obiettivo era costruire le azioni da sviluppare per realizzare gli scenari auspicati. Ciascun gruppo ha tradotto i propri obiettivi strategici in obiettivi specifici e quindi in azioni da intraprendere per conseguirli. I risultati specifici dei gruppi tematici sono stati, in entrambe le fasi, integrati tra loro con il contributo di 4 rappresentanti per ciascun gruppo che, costituiti in sottogruppo (*gruppo integrazioni*), hanno lavorato con i facilitatori nella rielaborazione e stesura delle versioni definitive. Si è cercato di cambiare di volta in volta la composizione dei sottogruppi in modo tale da favorire la conoscenza reciproca.

Ciascun gruppo ha svolto le seguenti attività:

- confronto sulle problematiche percepite dai partecipanti sul tema di competenza,
- condivisione problematiche prioritarie e loro raggruppamento in ambiti di approfondimento,
- definizione per ciascun ambito degli orientamenti e degli obiettivi strategici (visione tematica),
- definizione degli *indicatori strategici* ossia indicatori per misurare il progressivo raggiungimento della visione tematica,

- confronto collettivo sulla versione definitiva della visione di gruppo,
- stesura elenco di azioni per ciascun ambito di approfondimento della visione,
- riflessione sulla struttura e sui dettagli delle azioni,
- votazione delle azioni da considerarsi come prioritarie.

Il Forum si è dato alcune regole di fondo:

- approccio costruttivo sui contenuti e sulle modalità di lavoro,
- diversità di punti di vista come arricchimento e non come conflitto,
- orientamento al risultato,
- pazienza e rispetto delle diversità/confronto sui contenuti,
- comunicazione e trasparenza fra promotori e partecipanti,
- rispetto degli orari e delle fasi previste,
- continuità degli incontri, equilibrio fra scetticismo e ottimismo,
- forum come momento di collaborazione e non come momento di conflittualità e diffidenza,
- evitare il “voglio tutto e subito” e partecipare al cambiamento.

Il risultato finale del processo è stato un Piano formato da 128 azioni, ogni partecipante ha poi espresso 20 priorità al fine di favorire il percorso di attuazione ed evitando il rischio di una eccessiva dispersione informativa. Alla fine le azioni più indicate sono state 24, e riguardano principalmente la mobilità urbana, il verde nelle aree urbane, l'educazione ambientale e l'industria legata alla valutazione di prodotti locali e tipici.

Scheda a cura di Paola Pellegrino sulla base di un colloquio con Alessandro Bratti, Assessore Comune di Ferrara e Paola Poggipollini responsabile Agenda 21 Comune di Ferrara

<http://www.comune.fe.it/ambiente/?3>

## **Action Planning**

L'*Action Planning* è un metodo di progettazione partecipata di origine anglosassone, che serve a individuare i bisogni, definire i problemi in un determinato contesto territoriale, attraverso il contributo della *comunità locale*, e arrivare a formulare le linee di intervento insieme a coloro che conoscono i disagi perché li affrontano quotidianamente.

Il processo si articola in diverse fasi, si parte generalmente da domande di ampio respiro e la caratteristica essenziale è che tutte le opinioni e idee in merito, vengono espresse da ciascun partecipante utilizzando personalmente dei *post it* da attaccare su degli ampi cartelloni. Alcune regole generali vengono esplicitate all'inizio degli incontri, ma si tratta di principi molto chiari e semplici (vedi scheda 3). Si ricostruisce l'immagine che gli abitanti hanno del proprio contesto (ad esempio, quartiere), evidenziando gli attuali aspetti positivi e negativi. Poi si invitano i partecipanti ad esprimere delle previsioni sui cambiamenti che interesseranno il quartiere, sugli effetti attesi, anche qui: sia favorevoli che svantaggiosi.

Il passaggio finale, che potrebbe definirsi come l'obiettivo conclusivo della giornata, è quello di individuare alcuni principi, o linee guida che possano permettere di assicurare il raggiungimento degli effetti positivi e per prevenire quelli negativi. Di solito sono necessarie

almeno 3 o 4 sessioni di lavoro, articolate nel corso di uno o due mesi, per cominciare a definire un possibile piano d'azione. L'*Action Planning*, così come altre tecniche di progettazione partecipata (vedi *Planning for Real*), rappresenta una valida alternativa alla discussione di tipo assembleare, perché favorisce la partecipazione delle persone che sono meno inclini o meno preparate al dibattito pubblico, consentendo ad ogni partecipante di esprimere le proprie idee e i propri suggerimenti in maniera semplice, anonima, riflessiva e molto libera.

### Scheda 3 Le regole di base dell'*Action Planning*

#### PER I PARTECIPANTI

- Tutti possono contribuire.
- Tutti i punti di vista hanno lo stesso peso o valore.
- Tutto quello che è scritto resterà anonimo.
- Seguire le istruzioni dei coordinatori e facilitatori.
- Scrivere un'opinione per ogni *post it*.
- Scrivere con grandi lettere e poche parole.

#### PER LO STAFF DEI FACILITATORI

- Gestire le attività in modo che tutti possano contribuire.
- Coordinare il tempo e le attività.
- Predisporre e consegnare a tutti i partecipanti una trascrizione integrale di tutto ciò che avviene durante l'incontro.
- Non commentare i contenuti e le idee proposte.

### Scheda 4 L'*Action Planning* nei quartieri romani

#### INTERVISTA A MARIO SPADA, DIRIGENTE DEL COMUNE DI ROMA

##### Nel Comune di Roma esiste una struttura dedicata alla progettazione partecipata?

Sì, l'ufficio che dirigo (Unità Organizzativa Sviluppo Locale Sostenibile e Partecipato) nasce come sperimentazione nel 1994 e viene istituito nel 1998 e si rafforza nel tempo proprio intorno alla convinzione che i nuovi strumenti di pianificazione e di programmazione di interventi, per loro stessa definizione complessi, non potessero fare meno di un dialogo strutturato con i cittadini. Tutte le iniziative intraprese da questo ufficio non possono quindi prescindere dall'utilizzo di tecniche di progettazione partecipata.

##### Quali sono state le principali esperienze realizzate?

Oltre alla conduzione del Forum Agenda 21, l'ufficio doveva riuscire ad impiegare risorse destinate alla riqualificazione o allo sviluppo di aree urbane periferiche attraverso la promozione della qualità ambientale, dello sviluppo economico e della coesione sociale. Dopo una prima generazione di contratti di quartiere derivati dal bando nazionale, alla fine del 2002 il Comune di Roma aveva approvato 4 nuovi contratti di quartiere, definendo le azioni di sviluppo con il supporto di una nuova metodologia. Quest'esperienza è stata un mix di Agenda

21 e contratti di quartiere, che ha messo al primo posto la sostenibilità ambientale e la partecipazione dei cittadini. Gli *stakeholder* locali sono stati riuniti nei diversi forum locali e con il supporto di diverse tecniche (soprattutto dell'*Action Planning*) hanno elaborato un piano strategico di medio lungo periodo articolato in obiettivi, priorità ed azioni.

**Uno strumento tipico utilizzato in tutti i contratti di quartiere è l'*Action Planning*, perché?**

Guardi, nel caso del quartiere Pigneto il motivo è esemplare: se avessimo utilizzato solo strumenti in cui ci si dovesse alzare e prendere la parola, credo che ad esclusione delle persone più forti, riconosciute come leader indiscussi, nessuno avrebbe detto molto. L'aspetto bello dell'*Action Planning* è che tutti sono incoraggiati a pensare, a discutere, a scrivere su di un *post it*, a ripensarci e magari cambiare idea dopo aver osservato altre proposte; tutto questo facilita chi non ha una grande capacità di parola e magari non parlerebbe in pubblico proprio per questo. Trovo sia un modo efficace poco formale, molto diretto e semplice. Però richiede una forte regia ed è adatto a gruppi abbastanza ristretti, al massimo 50 persone. In alcune esperienze internazionali (ad esempio, New York per la riedificazione del *Ground Zero*) è stata adottata una tecnica analoga estesa a migliaia di cittadini ma la macchina organizzativa era pazzesca, ha richiesto l'uso di strumenti informatici in rete e centinaia di facilitatori.

**Perché, secondo lei, un dirigente che si occupi di interventi urbanistici, dovrebbe progettare in modo partecipato?**

Perché io credo che la realizzazione del bene pubblico passi necessariamente attraverso la definizione condivisa dei bisogni del cittadino: soprattutto in materia di urbanistica i cittadini sono i nostri committenti proprio perché diretti fruitori. Mi chiedo anzi come si possa farne a meno.

Inoltre, ho imparato, soprattutto nei primi anni di esperienza in questo ufficio, come attraverso la partecipazione si possa attingere ad un pozzo enorme di conoscenze e di diverse e interessanti capacità progettuali.

Intervista a cura di Paola Pellegrino

[www.comune.roma.it/uspel](http://www.comune.roma.it/uspel)

## **Search conference'**

La *search conference* (conferenza di indagine) è un metodo di progettazione partecipata elaborato dal teorico dei sistemi complessi Fred Emery. L'indagine (*search*) ha per oggetto un *futuro realizzabile*.

Si può trattare semplicemente di un futuro più desiderabile di quello prevedibile in assenza di interventi correttivi, oppure di un futuro radicalmente diverso e inatteso.

Nel corso di una *search conference*, che dura da due a tre giorni, 35-40 partecipanti stabiliscono qual è il futuro più desiderabile per il sistema di cui sono parte e formulano le strategie creative per realizzarlo. La tabella nella pagina seguente rappresenta le cinque fasi del processo, dove "X" sta ad indicare il problema specifico al quale si vuole trovare risposta. Ogni interrogativo o dubbio sul compito della conferenza deve essere discusso in dettaglio e chiarito introducendo, se necessario, dei cambiamenti nel modo di procedere della conferenza stessa. La chiara definizione del compito è particolarmente importante in situazioni conflittuali che potrebbero far regredire la discussione in atteggiamenti difensivi-offensivi o di dipendenza dai leader. La conferenza tipo deve essere coordinata almeno da due facilitatori.

1. Paragrafo parzialmente tratto da un documento redatto da M. Sclavi.

<b>Fase 1</b>	Tendenze generali (globali) Desiderabili/Probabili
<b>Fase 2</b>	Tendenze che influenzano X Desiderabili/Probabili
<b>Fase 3</b>	L'evoluzione storica di X
<b>Fase 4</b>	La visione futura di X Desiderabile/Probabile
<b>Fase 5</b>	Strategie

*X può essere un problema, un'organizzazione, una città, una comunità, un'istituzione*

*Fase 1: Tendenze generali.* Il processo ha inizio con un elenco di osservazioni relative ai mutamenti in atto nel mondo circostante i partecipanti. Questa fase può essere presentata con una metafora: “Le onde che ti passano sopra” per indicare che le tendenze rilevate originano altrove e proseguono altrove. Il metodo è quello del *brainstorming*. Il modo in cui si conduce questa indagine a 360 gradi dell’ambiente globale di cui si è parte è fondamentale per stabilire il tono della intera conferenza. È un approccio grazie al quale i partecipanti si rendono conto che le loro idee sono registrate senza alcuna discriminazione, che in quella sede status o affiliazione non contano, non fanno differenza.

Tutte le osservazioni vengono riportate su fogli che vengono appesi ai muri della stanza, atto che ha la valenza simbolica di rappresentare il mondo comune dei partecipanti. Ognuno può vedere che le proprie percezioni sono parte costitutiva di quelle dell’intero gruppo. È un’attività che si svolge in plenaria nel primo pomeriggio di riunione, per iniziare i lavori con un atteggiamento coralmemente riflessivo e che non richiede molto sforzo, dato che ognuno è a conoscenza di modi con i quali il più ampio contesto influenza la sua vita.

Una volta che la visione del più ampio sistema è sotto gli occhi di tutti, i partecipanti sono pronti a valutarne le tendenze di fondo. A questo scopo si dividono di solito in quattro gruppi, all’interno dei quali nominano un verbalizzatore e un relatore, e sulla base del lavoro svolto in precedenza collettivamente incominciano a distinguere tra tendenze desiderabili e probabili. Ogni gruppo costruisce in questo modo un proprio *Possibile Scenario* che in seguito illustra in riunione plenaria, dove i temi comuni vengono rilevati e combinati in due scenari complessivi, quello relativo ai futuri probabili e quello relativo ai futuri desiderabili.

I facilitatori qui devono fare attenzione che non si passi alla seconda fase senza aver riflettuto abbastanza sulla prima. Il giusto apprezzamento dei trend globali è cruciale per l’energia creativa che poi verrà posta nella elaborazione ed implementazione delle strategie.

*Fase 2: Tendenze che influenzano X.* Il procedimento è identico a quello della fase 1, solo che questa volta il *brainstorming* riguarda le tendenze in atto nel sistema più specifico enucleato da X. L'indagine si concentra su X, sulle tendenze desiderate e probabili che lo influenzano. L'operazione è simile a quella della fase uno ma molto più dettagliata.

*Fase 3: L'evoluzione storica di X.* Ora si passa ad analizzare l'evoluzione del sistema X, perché e come è venuto a crearsi, qual è la sua forma attuale e soprattutto quali i suoi punti di forza e quali di debolezza; l'obiettivo è quello di arrivare ad una nozione condivisa di quello che il sistema effettivamente è e conoscerne la sua vera storia. Questa fase è di particolare interesse per i partecipanti perché li mette a conoscenza di informazioni che in passato gli sono state negate; è utile segnare gli eventi cronologici che hanno influenzato il sistema tramite una rappresentazione tipo linea del tempo per averne una chiara visione.

*Fase 4: La visione futura di X.* Questa è la fase dove creatività e innovazione sono più che mai necessarie, ora il futuro del sistema X può essere disegnato usando le informazioni finora ottenute. La creatività viene stimolata spingendo le persone prima a pensare soluzioni innovative e solo poi a valutarne la fattibilità. Questa attività viene svolta in piccoli gruppi che poi scambiano il loro lavoro con gli altri gruppi, in questo modo la selezione delle idee considerate migliori viene svolta senza condizionamenti. La fase si chiude con la discussione sui vari lavori ottenuti e con la produzione di uno scenario collettivo.

*Fase 5: Strategie.* A questo punto quattro piccoli gruppi si concentrano sulla formulazione di strategie che possano portare a compimento la visione di futuro desiderabile. Tutti i gruppi hanno a disposizione lo stesso documento che sottolinea gli aspetti principali dello scenario ottenuto, in modo che si lavori per lo stesso obiettivo; la presentazione delle strategie ottenute viene effettuata da altri piccoli gruppi (si noti che in questa fase soluzioni o strategie sono molto più specifiche e dettagliate, a dimostrazione dell'evoluzione del processo di *search conference*).

Ora è possibile pensare a come implementare le strategie emerse, dopo aver epurato quelle considerate inadatte tramite una *selezione naturale*. È arrivato il momento di aprire un nuovo dibattito imperniato sulla fattibilità delle strategie implementative ricordandosi delle tendenze del contesto d'azione individuate durante le fasi iniziali. L'ultimo passo prevede un'interrogazione rivolta ad ogni singolo partecipante su come voglia impegnarsi nella vita di tutti i giorni per agevolare la riuscita del piano; con seguente redazione di un documento indicativo che sia di riferimento per tutto il gruppo.

## **Tecniche basate sulla simulazione: *Planning for Real***

Molte persone non sono abituate a prendere la parola in pubblico e a sostenere una discussione. Esistono diverse tecniche che aiutano le persone a interagire tra di loro usando strumenti diversi

2. Paragrafo parzialmente tratto da M. Sclavi, *Avventure urbane*, Milano, Elèuthera, 2002, pp. 229-231. Vedi anche: <http://www.avventuraurbana.it/strumenti/planning.shtm>.

dalla discussione in un luogo pubblico, ponendole di fronte a simulazioni del problema per loro facilmente comprensibili e mettendole in condizione di esprimere le loro preferenze in modo facile e intuitivo.

Tra di esse, *Planning for Real* è un metodo di progettazione partecipata, sviluppato a partire dagli anni '60-'70 dalla Education for Neighborhood Change dell'Università di Nottingham e registrato dalla *Neighborhood Initiatives Foundation (NIF)*, un'organizzazione *no profit* fondata nel 1988 da Tony Gibson con sede a Telford in Inghilterra.

*Planning for Real* è una *tecnica alternativa alla discussione pubblica* che consente a ogni partecipante di esprimere le proprie idee e le proprie opinioni liberamente, facilmente e in modo anonimo.

Il punto di partenza è sempre una rappresentazione dell'area d'intervento attraverso un *modello tridimensionale* (un plastico), il cui scopo è quello di aiutare gli abitanti a identificare ogni elemento del proprio quartiere e a individuare su di esso gli interventi che ritengono necessari. È importante che le dimensioni e le caratteristiche del plastico stimolino i partecipanti a *mettere mano* al plastico, consentendo loro di riconoscere e di confrontarsi con i luoghi rappresentati. Il plastico può anche essere realizzato in collaborazione con la comunità locale, favorendo in questo modo il suo coinvolgimento.

Ogni persona è chiamata a posizionare sul plastico *apposite cartezze-opzione*, ciascuna delle quali indica un intervento migliorativo (per esempio una pista ciclabile, un parco giochi, degli alberi, una siepe, un negozio, un parcheggio).

È importante che la fattibilità e la praticabilità di tutte le cartezze-opzione siano verificate, dal punto di vista tecnico e politico, attraverso una fase di indagine preliminare. I cittadini sono accompagnati nel loro percorso da un apposito gruppo di facilitatori, che in maniera neutrale interagisce con loro, allo scopo e nella misura sufficiente a registrare le loro opinioni e le motivazioni alla base delle loro scelte. Esiste anche la possibilità di segnalare alcuni suggerimenti per iscritto. Inoltre è importante prevedere strumenti informativi (pannelli a muro, copie di documentazioni, ecc.), affinché i partecipanti abbiano una visione il più possibile completa delle principali questioni relative alla futura trasformazione urbana: budget disponibile, esempi di soluzioni sperimentate altrove, vincoli e standard urbanistici, ecc.

Al termine della giornata, lo staff tecnico esamina le carte che sono state *giocate* dai partecipanti nei diversi punti del plastico allo scopo di stabilire come sono distribuite le preferenze dei cittadini e di rilevare anche l'eventuale presenza di opzioni conflittuali.

La *Neighborhood Initiatives Foundation* produce una serie di pacchi preconfezionati, esplicitamente destinati alle comunità locali e alle scuole, per facilitare la costruzione dei materiali necessari e favorire così la diffusione di questa tecnica partecipativa.

### PALERMO: PROGETTO PER LA RIQUALIFICAZIONE DI UNO DEI QUARTIERI A CAVALLO DELLA TANGENZIALE INTERNA DI PALERMO

#### Qual era il problema iniziale?

Si trattava di una consultazione pubblica, organizzata con il metodo *Planning for Real*, per mettere a fuoco le esigenze e le proposte di intervento degli abitanti in merito agli spazi pubblici e ai servizi del quartiere, con particolare riferimento ai possibili scenari di trasformazione della tangenziale. Il nostro problema era che arrivavamo *da fuori*, in un quartiere molto difficile (ad alta densità mafiosa), con gravi problemi sociali e con un bassissimo tasso di scolarizzazione. Quindi non sapevamo se il meccanismo che intendevamo proporre avrebbe funzionato: il gioco di simulazione sarebbe stato deriso o apprezzato?

#### Come l'abbiamo affrontato

Nell'organizzare l'evento avevamo preso alcune precauzioni, che si sono rivelate importantissime: ci siamo messi sul sagrato della Chiesa del quartiere, nell'intervallo tra due messe principali, e avevamo preparato un robusto rinfresco da offrire ai partecipanti. Il terzo vantaggio era che c'era un sole magnifico, e questo aiuta non poco. Per la consultazione avevamo preparato un grosso plastico del quartiere, le carte-opzione e alcuni pannelli interattivi, su problemi specifici che erano stati messi a fuoco nella fase di indagine-ascolto. Al momento dell'uscita dalla messa abbiamo cercato di convincere tutti quelli che potevamo ad entrare nel percorso di consultazione, e data la nostra disposizione non è stato difficile. All'inizio però c'era una grande diffidenza, non tanto su quello che proponevamo, ma sul fatto di sentirsi portatori di qualche sapere che potesse interessare i tecnici. La risposta era "che ne so io? siete voi tecnici che dovete dare le risposte". Quando si è rotto il ghiaccio con alcune persone, in particolare ragazzini e anziani, dopo averli guidati con molta cura nel percorso a tappe, è iniziato un passaparola tra le persone: prima fra quelle presenti lì, e poi in tutto il quartiere, fra le famiglie a pranzo, per cui nel pomeriggio ha cominciato ad arrivare gente che veniva apposta per la consultazione, avendo già preparato le cose da dire. Al pomeriggio abbiamo avuto tantissimi partecipanti e discussioni molto appassionate, una risposta incredibile: sia in termini di competenze che di conoscenza del territorio.

Come tutte le città mediterranee, Palermo sfugge a qualunque interpretazione tecnica, perché il livello di complessità e di stratificazione degli usi del territorio fuoriesce a qualunque controllo. Invece gli abitanti conoscono questa realtà e ci si muovono a proprio agio, quindi sono una grande risorsa da usare. I comportamenti che ad un occhio tecnico risultano tutti illegali o abusivi allo stesso modo (come il cocomerai o il chiosco senza la licenza, o invece il singolo che usa lo spiazzo per farne la sua carrozzeria privata), se interpretati da un abitante ti possono aiutare a capire che alcuni sono percepiti come delle vere violazioni mentre altri sono riconosciuti come perfettamente fisiologici alla vita del quartiere. Quindi, se come tecnico questi comportamenti li dovessi *sanzionare*, dovrei farlo solo dopo aver capito quali sono socialmente accettati e quali rifiutati.

#### Che cosa abbiamo ottenuto

Dal punto di vista progettuale niente. Nel senso che il punto debole del processo era che questa partecipazione non aveva un referente politico forte, che si impegnasse a raccogliercene i risultati. Invece dal punto di vista conoscitivo, di ricchezza e di spessore umano del quartiere, tantissimo. Se questo lavoro avesse avuto un seguito reale avrebbe potuto dimostrare, in modo concreto, che esistono modi diversi in cui *dal basso* si può far sentire la propria voce, e che, senza passare attraverso una rete clientelare, si potrebbe cambiare un pezzo di Palermo.

Testimonianza di Matteo Robiglio, Avventura Urbana

## Tecniche basate sulla spontaneità: *Open Space Technology*<sup>3</sup>

La tecnica *Open Space* è stata creata nella metà degli anni '80 da un esperto americano di scienza delle organizzazioni, Harrison Owen, quando si rese conto che le persone che partecipavano alle sue conferenze apprezzavano più di ogni altra cosa i coffee break. I seminari organizzati secondo la metodologia OST non hanno relatori invitati a parlare, programmi predefiniti, o espedienti organizzativi. I partecipanti, seduti in un ampio cerchio, apprendono nell'arco della prima mezz'ora come faranno a creare la propria conferenza. Chiunque intende proporre un tema per il quale prova sincero interesse, si alza in piedi e lo annuncia al gruppo, e così facendo assume la responsabilità di seguire la discussione e di scriverne il resoconto. Quando tutti gli intenzionati hanno proposto i propri temi, viene dato avvio alla prima sessione di lavoro e si comincia. Alla fine della giornata sarà distribuito ai partecipanti il resoconto di tutte le discussioni svolte.

Pochi elementi guidano l'evento. Quattro principi:

1. chi partecipa è la persona giusta;
2. qualsiasi cosa succeda va bene;
3. quando si inizia si inizia;
4. quando si finisce si finisce.

E la legge dei due piedi: "se ti accorgi che non stai né imparando né contribuendo alle attività, alzati e spostati in un luogo in cui puoi essere più produttivo". All'interno dell'OST vengono riconosciuti comportamenti che tutti tendiamo ad assumere in situazioni collettive, ma in un contesto in cui le buone maniere sono temporaneamente ribaltate: non è scortese spostarsi da un luogo all'altro, anche mentre qualcuno sta parlando, e non lo è allontanarsi da un gruppo di lavoro se ci si vuole intrattenere con qualcuno.

In sintesi nell'OST gli unici responsabili di un evento noioso o poco stimolante sono i suoi stessi partecipanti, e questa consapevolezza, inspiegabilmente, rende i lavori più intensi, appassionati e produttivi. Nessuno ha totalmente il controllo di ciò che sta succedendo, ma il risultato è di straordinaria creatività e responsabilizzazione.

3. Paragrafo a cura di I. Romano, Avventura Urbana.

### Scheda 6 Un caso di *Open Space* al servizio di Agenda 21

INTERVISTA A GIUSEPPE GAMBA, VICE PRESIDENTE DELLA PROVINCIA DI TORINO

**Perché avete scelto di utilizzare la tecnica *Open Space*?**

A sei anni dall'avvio del processo Agenda 21 della Provincia di Torino avevamo la necessità di valutare lo stato di avanzamento del piano d'azione con le persone che in questi anni avevano partecipato al forum e vedere le nuove iniziative da prendere. Che cosa potevamo fare? La cosa più ovvia sarebbe stata quella di preparare un rapporto sul piano d'azione e illustrarlo in una riunione plenaria del forum. Ci sarebbe stata, come al solito, una lunga

relazione introduttiva, seguita da qualche intervento e l'incontro si sarebbe chiuso senza grandi novità (e una certa noia dei partecipanti).

Venuti a conoscenza dell'*Open Space Technology* ci è sembrata subito una buona idea. Non avremmo dovuto scrivere nessun rapporto, ma lasciare che i partecipanti si esprimessero liberamente entro una cornice organizzativa molto rigorosa. Gli abbiamo posto un'unica domanda: "Che cosa occorre per dare al nostro territorio uno sviluppo pienamente sostenibile?"

#### **Chi ha partecipato?**

È stato un successo. Sono venute 250 persone. La maggior parte di loro aveva già partecipato alle sei precedenti riunioni plenarie del forum di Agenda 21 (la prima è stata nel 2000): amministratori locali, tecnici, membri di associazioni, sindacalisti, dirigenti di impresa. C'era anche qualche faccia nuova. Il tutto si è svolto in un'unica giornata, mattina e pomeriggio, il 6 febbraio 2004.

#### **Come avete organizzato i lavori?**

Li abbiamo messi tutti seduti in un grande cerchio e io gli ho posto quell'unica domanda. La mia *relazione introduttiva* è durata circa un minuto. Poi abbiamo aspettato che qualcuno si facesse avanti per proporre un tema da discutere. Nei giorni precedenti ci eravamo chiesti: se dopo dieci minuti nessuno parla, cosa facciamo?

Proponiamo dei temi noi? Ma abbiamo deciso di andare *senza rete*. Per fortuna dopo pochi secondi qualcuno ha rotto il ghiaccio e si è formato il primo gruppo di lavoro. Poi gli altri sono seguiti.

Abbiamo svolto tre sessioni. Ciascuna di esse era composta da 8 gruppi di lavoro con una trentina di persone ciascuno. Alla fine sono stati discussi 24 temi. Il tema più curioso? quello proposto dall'esponente di un'associazione: "Ho fatto bene a comprare la giacca in saldo?"

#### **Che cosa l'ha più sorpreso?**

L'estrema attenzione con cui tutti hanno partecipato all'esperimento. Durante le sessioni, tutta la gente era riunita negli 8 box e non volava una mosca. Il tavolo del buffet – che era sempre aperto – è rimasto deserto. E dire che si trattava per lo più di addetti ai lavori, abituati a altri tipi di incontri. Qualche giorno dopo qualcuno di loro mi ha detto: "Grandioso! dobbiamo rifarlo!". Erano contenti di non essere capitati nell'ennesimo convegno. E sa che cosa li ha sorpresi di più?

#### **Che cosa?**

L'organizzazione. Ogni gruppo doveva stendere un rapporto scritto (c'era un facilitatore occulto in ogni gruppo). Alla fine della giornata abbiamo consegnato loro un instant report in cui c'erano tutti resoconti dei gruppi e la lista dei partecipanti. Nel corso della giornata abbiamo fatto interviste volanti che abbiamo poi pubblicato sul nostro sito (<http://www.buoneinpratica.it/photobox/>) con la foto dell'intervistato.

#### **E dopo?**

Ora si riparte dai suggerimenti che sono venuti dai 24 gruppi. Stiamo per convocare quattro *focus group* di Agenda 21 che riprendono quei temi. Penso che abbiamo fatto un grosso passo avanti.

Intervista a cura di Luigi Bobbio

Sito di Agenda 21 della Provincia di Torino: <http://www.provincia.torino.it/ambiente/agenda21/>

Piano d'azione di Agenda 21 (2002): <http://www.provincia.torino.it/ambiente/agenda21/piano/>

Instant report delle sessioni di *Open Space* (6 febbraio 2004): [http://www.buoneinpratica.it/istant\\_report.pdf](http://www.buoneinpratica.it/istant_report.pdf)

## Scheda 7 Un dirigente comunale che ha provato l'Open Space Technology

INTERVISTA A GIUSEPPE NOTA, DIRIGENTE SETTORE GIOVENTÙ DEL COMUNE DI TORINO

### Qual era il suo problema iniziale?

Il problema era, in un certo senso, proprio il punto di partenza delle politiche giovanili. Sia io che il vicesindaco con delega alle politiche per i giovani, Marco Calgaro, avevamo in più occasioni riflettuto su come mancassero delle iniziative rivolte ai giovani dai contenuti *positivi*, l'unico modo con cui si guarda ai giovani è con leggi che definiscono il problema e forniscono soluzioni (ad esempio, tossicodipendenze, la mancanza di una casa...).

Alla fine del 2001 quindi, durante una conferenza di Torino Internazionale il vice sindaco segnalò che nel documento strategico della città di Torino mancava qualunque riferimento al contributo dei giovani alla definizione delle idee di sviluppo della città. Nacque quindi nulla più di un'idea: come può venire dai giovani un impulso alla crescita della città? accanto a questo problema molto generale, ce n'era uno più specifico: tutte o quasi le idee progettuali e le iniziative nate nel nostro ufficio non raccoglievano una volta pubblicizzate l'adesione da parte dei giovani che avevamo immaginato. I progetti "cadevano nel vuoto". Era come se non centrassimo il loro target d'interesse.

### Come ha pensato di affrontarlo?

Da subito abbiamo escluso di commissionare una ricerca o uno studio per capire cosa non andava. Abbiamo invece deciso di offrire ai giovani uno spazio, delle risorse e degli strumenti di accompagnamento adeguati per creare e realizzare delle idee. Dopo una prima ricostruzione e animazione del tessuto giovanile si sono organizzati dei gruppi di lavoro con cui si è fatta prima un'analisi SWOT, successivamente i dati emersi sono stati analizzati, con i giovani e i tecnici, durante una *focus group* e alla fine si è deciso di sperimentare l'*Open Space Technology*.

### Perché l'Open Space?

Perché il progetto viene meglio! Sin dall'inizio abbiamo strutturato questo processo in modo che vi partecipasse solo chi realmente aveva qualcosa da dire. Soprattutto nel caso dell'OST, che ha dato luogo a risultati strabilianti, l'unico requisito era questo: avere ed esprimere una motivazione a partecipare. Se avessimo utilizzato solo metodi di consultazione ordinaria quello che avremmo ottenuto sarebbero state solo parole generiche di chi non sa nulla dell'argomento.

### Che risultati pensa di aver ottenuto?

Il modo in cui abbiamo arricchito, ridefinito e complicato il progetto ci darà materiale su cui lavorare per anni! Ma l'aspetto veramente eccezionale è conoscere cose che non sapevi, renderti conto che ci sono tantissime idee che tu non avevi avuto e che però grazie al tuo lavoro, agli spazi che tu hai potuto mettere a disposizione, è stato possibile costruire e definire.

Intervista a cura di Paola Pellegrino

Per il report di questa esperienza di *Open Space*: [www.comune.torino.it/infogio/idee/](http://www.comune.torino.it/infogio/idee/)

## Laboratorio di quartiere<sup>4</sup>

Teorizzato da Dioguardi, negli anni '80, come strumento a carattere didattico ed educativo finalizzato al coinvolgimento degli abitanti e delle scuole in interventi di recupero e di manutenzione della città, il laboratorio di quartiere si è diffuso sempre di più come metodologia per far partecipare direttamente i cittadini ai processi di riqualificazione del territorio ed alle scelte per lo sviluppo locale sostenibile. Con questo ruolo viene anche menzionato come metodo di partecipazione in alcuni bandi di concorso o documenti nazionali, regionali e comunali (ad esempio, Contatti di quartiere, Agenda 21 locale, Piani di Zona Sociali).

Più che una particolare metodologia di lavoro, il laboratorio di quartiere definisce *un luogo*, una sede attrezzata dove amministratori, progettisti, abitanti, operatori economici ed esponenti dell'associazionismo locale, si possono incontrare più volte fra di loro con la mediazione di un *facilitatore*. Le caratteristiche principali sono dunque:

- il carattere processuale (di solito un minimo di tre/quattro incontri)
- la presenza di una o più figure professionali opportunamente formate con ruolo di mediatore, di facilitatore della comunicazione ed esperto in dinamiche di gruppo.

Spesso è presente anche una figura istituzionale con ruolo di *coordinatore*, ed a volte può capitare che i *facilitatori* coincidano con i tecnici progettisti degli interventi per i quali si discute.

Le metodologie di lavoro sono di solito facili e divertenti, ma soprattutto flessibili ed adattabili alle variabili in gioco: numero dei partecipanti, loro composizione, disponibilità d'orario e, non ultimo, gli spazi e le attrezzature a disposizione. Le tecniche di partecipazione più utilizzate sono: costruzione di *scenari futuri*, analisi o redazione di mappe bisogni/risorse, raccolte di idee su poster e *post it*, lavoro a gruppi, libere discussioni.

Gli incontri vengono pubblicizzati da volantini affissi nel quartiere; raramente si fanno inviti: i laboratori si distinguono dai *focus group* proprio perché i partecipanti non vengono selezionati in base alla loro rappresentatività. Sono infatti pensati come luoghi di riflessione e di costruzione di *interessi comuni*, non come strumenti per definire scelte o decisioni a *maggioranza*.

4. Paragrafo redatto da C. Pignaris, *Cantieri Animati*.

## Scheda 8 Un dirigente comunale che ha provato il Laboratorio di quartiere

INTERVISTA A CHIARA BRAMANTI, DIRIGENTE LAVORI PUBBLICI DEL COMUNE DELLA SPEZIA

### Com'è nata l'occasione di attivare un Laboratorio di quartiere?

È nata quando, nel 2001, l'assessore alla Qualificazione urbana Sergio Olivieri decide di avviare un percorso di partecipazione dei cittadini legato al concorso di progettazione per la riqualificazione di Piazza Brin.

L'obiettivo era di individuare *linee guida* condivise che servissero ai concorrenti come base sulla quale orientare la progettazione.

Serviva quindi uno strumento di partecipazione che, con un numero limitato di incontri ben organizzati, facilitasse l'incontro dei progettisti con gli abitanti, e degli abitanti tra loro. Essendo legato al bando, le date degli incontri dovevano essere prestabilite, ma lo strumento di partecipazione doveva essere adatto a consentire la partecipazione di un numero imprecisato di persone: tutti i progettisti che si sarebbero iscritti e tutti i cittadini che desideravano partecipare.

Un laboratorio di quartiere è sembrato subito lo strumento più adatto, anche perché l'Amministrazione poteva disporre di ampi locali, presso un'ex scuola dismessa, e di consulenti specifici da poter utilizzare come *facilitatori*.

### Si è rivelata una scelta giusta?

Senza altro; il laboratorio di quartiere si è rivelato adatto sia per gestire gli incontri ai quali hanno partecipato i progettisti (molto numerosi, dal momento che al concorso si erano iscritti 26 gruppi), sia per favorire la riflessione dei cittadini sugli *usi* della piazza e, più in generale, sulla qualità della vita nel quartiere. È stato inoltre utilizzato con successo per organizzare il percorso di valutazione, da parte dei cittadini, delle diverse proposte presentate.

### Quali sono, secondo lei, i punti di forza e le possibili debolezze di un laboratorio di quartiere?

Come punti di forza metterei: la capacità d'innescare un processo di *crescita*, sia nei cittadini sia negli amministratori e nei tecnici coinvolti un processo; la caratteristica di *entrare nel vivo* dei problemi di un quartiere, correggendo la tendenza all'autoreferenzialità o alla predominanza dell'estetica che a volte hanno i progettisti; la capacità di mettere in moto processi d'appartenenza, capaci di creare legami affettivi tra il progetto e gli abitanti.

Come punti deboli evidenzerei il fatto che, richiedendo un impegno costante, non è molto adatto a chi ha pesanti impegni familiari o lavorativi, come ad esempio i cittadini immigrati, i quali, nel caso specifico, avrebbero forse potuto arricchire il progetto di riqualificazione con ulteriori *punti di vista*. Un'altra osservazione può essere che cittadini si sono sentiti molto responsabilizzati, e forse hanno assunto posizioni anche troppo *auto-mediatorie*, che hanno un po' penalizzato la creatività e l'innovazione.

Intervista a cura di Chiara Pignaris

### MONTEROTONDO (ROMA): ESERCIZI DI DEMOCRAZIA

Nel marzo 2003, l'Amministrazione Comunale di Monterotondo (Roma) decide di proporre ai cittadini un percorso di partecipazione alle scelte che ridisegnano i luoghi della propria città. È un processo articolato, che mette in gioco la capacità di ciascuno di sostenere i propri punti di vista nel confronto dialettico con le posizioni dichiarate dagli altri componenti del gruppo e più in generale con le preferenze espresse agli altri cittadini. La prima iniziativa ha riguardato la riqualificazione della strada cittadina principale di Monterotondo, denominata *la passeggiata*. Il progetto condotto dall'amministrazione e da un team di professionisti, era quello di definire le linee progettuali dell'iniziativa attraverso laboratori di cittadini e laboratori scolastici.

Il primo passo è stato quello di mettere in moto una campagna di comunicazione, denominata: "1° esercizio di democrazia: la passeggiata", così articolata: incontro pubblico di presentazione e lancio dell'iniziativa, materiale da affissione stradale, 10 punti informativi all'interno della città, numero speciale della rivista *Comune di Monterotondo* distribuita presso le 15.000 famiglie del Comune, Festa in piazza.

#### I laboratori cittadini

Le iscrizioni registrate ai Laboratori cittadini sono state di circa 50 iscritti, con una presenza media ad incontro di circa 25 persone. I partecipanti, di tutte le fasce di età, ad esclusione delle fasce più giovani, hanno aderito con passione ed entusiasmo all'iniziativa, portando ricchi contributi agli incontri e dimostrando la volontà di proseguire l'esperienza del laboratorio. Alla ripresa dei lavori, nel mese di settembre, si è registrato l'arrivo di nuove persone. Gli incontri dedicati ai laboratori sono stati 6 e si sono svolti da giugno ad ottobre. Un discorso a sé merita la difficoltà di coinvolgere gli adolescenti: a questo scopo è stato approntato un lavoro capillare con specifici questionari e con l'ideazione di un fumetto, che illustra le fasi ed i contenuti del progetto.

#### I laboratori scolastici

Obiettivo primario dei Laboratori Scolastici è stato quello di iniziare a riconoscere bambini e adolescenti come soggetti attivi. Le intenzioni erano quelle di stimolare nei bambini una presa di coscienza della realtà in cui vivono, ed in particolare della Passeggiata di viale Buozzi, attraverso l'analisi dello spazio urbano, di sensibilizzare i bambini al concetto di *città* e di *mutazione*. In questo modo i bambini assumono che una città, uno spazio pubblico non sono dati *statici* ma *organismi* destinati al cambiamento, sui quali possono intervenire. Infine, si è cercato di sviluppare la consapevolezza che il loro *progetto di città* si realizza assieme: in modo che imparino a coordinarsi tra di loro per effettuare un lavoro di gruppo.

#### Fase 1 (alla lavagna)

"Da che cosa è costituita la Passeggiata?" Creazione di una lista degli elementi costitutivi del luogo: ad esempio, case strade verde fabbriche negozi scuole giochi/spazi ludici.

#### Fase 2 (alla lavagna)

"Cosa è importante che ci sia per voi nella Nuova Passeggiata?" Creazione di una lista delle priorità e dei desideri: ad esempio, verde spazi colori giochi tranquillità acqua sport, ecc.

#### Fase 3 Costruzione della Nuova Passeggiata

A ogni gruppo di 2-3 bambini è stato richiesto di disegnare la propria *Nuova Passeggiata*. Contemporaneamente alla progettazione si è proceduto alla discussione sul tipo di spazi configurati. Le tecniche di rappresentazione utilizzate hanno spaziato dal disegno alla realizzazione di piccoli modelli o collage. Infine si è stimolata l'invenzione

di una breve storia che animi il quartiere e la creazione di un racconto con figure e personaggi che abitano la città e ne disegnano i percorsi e i luoghi.

### I risultati

Accanto alla forte adesione all'iniziativa dimostrata dai cittadini, sicuramente un risultato importante e concreto è la redazione del progetto di ristrutturazione della strada cittadina, che è in corso di approvazione da parte del Comune. Resta l'impegno e la volontà di coinvolgere ancora i cittadini per definire nello specifico gli arredi urbani e le modalità temporali di realizzo dei lavori.

Scheda redatta da Paola Pellegrino

grazie alla collaborazione di Noemi Colombo, Comune di Monterotondo

<http://www.comune.monterotondo.rm.it>

## Incontri di scala<sup>5</sup>

L'incontro di scala è uno strumento di ascolto composito che combina in modo coerente un insieme di principi e strumenti di intervento relativi all'ascolto attivo del territorio e della simulazione progettuale.

Si usa quando l'obiettivo dell'indagine è conoscere le problematiche relative allo stato di manutenzione delle parti comuni di un edificio o lo stato degli impianti, le difficoltà nell'abitare, o i problemi di convivenza tra gli abitanti, perché il miglior modo per comprendere questi problemi è recarsi presso la loro scala, il loro fabbricato e proporre un incontro collettivo e lavorare con la micro-collettività che gli abitanti di quella scala o quel fabbricato rappresentano.

È importante sottolineare la *dimensione pubblica* degli incontri e la presenza di un *facilitatore esterno*. Da un lato la necessità di argomentare pubblicamente le loro dichiarazioni obbliga gli abitanti a selezionare gli elementi della narrazione necessari ad illustrare una determinata problematica. Dall'altro la presenza di un facilitatore esterno porrà i membri della micro-collettività di fronte alla necessità di essere esaurienti e chiari nell'esposizione dei problemi senza dare per scontata una conoscenza pregressa dei medesimi e senza lasciarsi fuorviare da rapporti personali precostituiti.

Infine è importante sottolineare che gli incontri si svolgono in un contesto ambientale conosciuto (la loro scala) ma *diverso* (in una riunione tra vicini che si svolge ordinatamente e include potenzialmente tutti). Questo fatto induce i partecipanti ad adottare un punto di vista allo stesso tempo familiare e nuovo.

Gli incontri vengono preparati caso per caso in base all'informazione disponibile, e vengono condotti con tecniche prescelte tra quelle usualmente disponibili per il lavoro di gruppo (*focus group*, *brainstorming*) in ordine all'appropriatezza al contesto di intervento ed alla loro adattabilità.

Gli incontri di scala sono infine utili per osservare il tipo di relazioni tra gli abitanti e per individuare, eventualmente, il leaders naturali delle comunità degli abitanti.

5. Paragrafo redatto da S. Guercio, Avventura Urbana.

### LA COSTITUZIONE DI REGOLE CONDIVISE NELLE CASE POPOLARI NEL PRU DI CORSO GROSSETO, TORINO

Uno dei principali fattori di degrado – anche fisico – dei quartieri di edilizia pubblica è costituito dal venire a meno di regole di convivenza tra gli abitanti. La costituzione *dal basso* di regole di convivenza comporta da un lato la loro condivisione e dall'altro l'assunzione di responsabilità da parte degli abitanti stessi nel farle rispettare. Nei quartieri di via Sospello e via Fiesole l'occasione per individuare queste regole si è presentata con la chiusura dei cantieri di recupero delle facciate nel 2002-2003, e alla necessità, condivisa dagli abitanti, che era importante mettere a fuoco i principali problemi di convivenza quotidiana e delle abitudini dei vicini che più potevano nuocere alla conservazione nel tempo dei lavori appena conclusi.

Il lavoro degli incontri si è concentrato, in ogni quartiere, a individuare i problemi più sentiti nonché le *regole* per le soluzioni dei medesimi.

Lo strumento di intervento utilizzato è stato quello degli incontri di scala. Le scale campione dove sono stati condotti i cicli di incontri sono state 10 in via Sospello per un totale di 100 nuclei familiari (su circa 460 nuclei residenti) e 4 scale con 160 nuclei familiari (su circa 800 residenti). Nei due quartieri l'azione è stata completata da incontri di consultazione pubblica alla quale hanno partecipato altri 280 nuclei familiari non coinvolti nella prima fase. Per l'individuazione di soluzioni tipo a supporto delle regole di auto-manutenzione della facciata sono stati coinvolti i Servizi tecnici di Atc.

Sono state definite:

- *sette regole di buon vicinato* dedicate ai comportamenti e i conflitti più frequenti (come usare gli stendibiancheria, come sistemare le antenne televisive, dove si possono mettere i vasi da fiori, quali colori si possono usare per ristrutturare in proprio, come comportarsi per scegliere tende estive e invernali per i balconi, per posare tettoie e verande, e per le zanzariere);
- *sette regole di buona facciata*, per tenere facciate pulite e ordinate (quando possono giocare i bimbi senza disturbare i vicini, come comportarsi con i cani, come rispettare gli spazi comuni, cosa non fare nei balconi, attività rumorose da evitare in alcune fasce orarie, come stendere il bucato senza creare conflitti, come fare ad incontrarsi e a lavorare insieme).

Scheda a cura di Sergio Guercio, Avventura urbana

## Come. Approcci e tecniche per la gestione dei conflitti

I metodi presentati nel capitolo precedente hanno lo scopo di condurre i partecipanti verso l'individuazione di obiettivi comuni e di soluzioni condivise all'interno di un quartiere, di una comunità, di una città (è il caso per esempio dei piani strategici) o di un raggruppamento di comuni (è il caso dei patti territoriali). Non sono però particolarmente adatti per affrontare conflitti espliciti. Presuppongono infatti che i partecipanti abbiano un certo grado di fiducia reciproca o, per lo meno, che non ci sia tra di loro una sfiducia preconcepita.

Ma di frequente, come abbiamo visto nel capitolo 1, i processi di tipo inclusivo si rendono necessari proprio perché esiste un conflitto in atto o perché si suppone che un intervento pubblico (per esempio la classica discarica) possa suscitare forti opposizioni. Può anche capitare che i metodi di interazione costruttiva, di cui al capitolo precedente, non generino soltanto visioni condivise, ma facciano anche emergere gli interessi o le idee contrapposte che sussistono tra i partecipanti (vedi scheda 2). Ci si può accorgere, per esempio, che i residenti e i commercianti dello stesso quartiere hanno posizioni opposte sulla pedonalizzazione di una via o che i partner di un patto territoriale esprimono priorità contrastanti.

In questo capitolo presentiamo i metodi per trattare i conflitti e aiutare le parti in causa a superarli.

### La trasformazione dei conflitti: negoziazione e discussione

I conflitti si presentano sempre sulla scena sotto forma di una contrapposizione frontale. Una parte sostiene una certa *posizione*. L'altra sostiene la *posizione* opposta. All'origine, il conflitto nasce come un gioco a somma zero: o vince l'uno o vince l'altro. I conflitti possono essere risolti soltanto se vengono trasformati, ossia se muta l'oggetto del contendere in modo che il gioco diventi a somma positiva, ossia tutti i partecipanti riescano a ottenere qualche vantaggio e a riconoscersi nel risultato raggiunto.

Per trasformare un conflitto in un gioco a somma positiva esistono due strade possibili: la *negoziazione* e la *discussione*. Con la

prima strada le parti cercano di raggiungere *un accordo* adeguando le loro pretese a quelle della propria controparte e scambiandosi qualcosa. Con la seconda strada le parti cercano di raggiungere *un punto di vista comune*, chiarendo le loro posizioni mediante argomenti e modificandole in seguito agli argomenti che vengono presentati dagli altri.

La trasformazione dei conflitti non porta necessariamente alla loro soluzione. Non è detto che le parti riescano a trovare un accordo (in caso di negoziazione) o un punto di vista comune (in caso di discussione). Il processo di trasformazione può fallire in tutto o in parte, può condurre a risultati parziali (per esempio un accordo su alcuni aspetti e non su altri) o instabili (per esempio un accordo che dopo un po' di tempo viene rimesso in discussione). Non possiamo pretendere di superare tutti i conflitti, ci mancherebbe altro. Ma il processo di trasformazione è comunque utile, perché consente alle parti di ascoltarsi, di rivedere le proprie posizioni e di arricchirle, di migliorare le loro relazioni, di scoprire (o solo intravedere) nuove vie di uscita, o semplicemente di concordare una tregua.

## **L'impossibilità di ricorrere al voto**

Nella vita politico-amministrativa si *negozia* e si *discute* in continuazione, tra partiti, tra gruppi, tra interessi. In questo caso, però, esistono due altre possibilità di chiudere il conflitto. La prima possibilità consiste nel passare ai voti. Se con il negoziato o con la discussione non si riesce a colmare la distanza tra le posizioni dei partecipanti, è possibile tranciare di netto la questione con un *voto di maggioranza* (per esempio in un consiglio comunale o in un consiglio di amministrazione). In questo caso ci saranno vincitori e vinti, ma gli sconfitti accetteranno il punto di vista della maggioranza, perché lo considerano come un procedimento legittimo (salvo cercare di rifarsi in un'occasione successiva).

La possibilità di ricorrere al voto non è disponibile nelle arene che vengono costruite ad hoc nel corso dei processi inclusivi. Nei tavoli di concertazione dei patti territoriali, nei forum di Agenda 21, nei *workshop*, nei *focus group*, nei tavoli sociali, ecc. di solito non si vota. Anzi, i partecipanti tendono istintivamente a diffidare di chi proponga di troncane la discussione attraverso la conta dei voti.

L'impossibilità di votare costituisce un evidente svantaggio, perché può dare spazio ai veti di piccole minoranze e condurre alla paralisi. Se questo succede – ossia se non si riesce a trasformare il conflitto – la parola passerà agli organi (consigli comunali, provinciali, ecc., il sindaco, ecc.) a cui la legge conferisce il potere di decidere.

Ma l'impossibilità di votare dà anche alcuni vantaggi. Innanzi tutto, induce i partecipanti a andare avanti finché non venga raggiunta una soluzione condivisa. Essi sanno che non esistono scorciatoie e sono quindi costretti a impegnarsi per costruire insieme qualche

punto di accordo. È più facile imboccare la strada del negoziato o della discussione, quando le altre strade sono precluse.

Inoltre la formazione di un'arena inclusiva in cui non si prevede di ricorrere alla votazione, ha un enorme vantaggio rispetto alla formazione di un'assemblea in cui si decide a maggioranza. Nella prima quello che conta è la presenza di tutti i punti di vista rilevanti, ma non la loro rappresentanza quantitativa: non importa quanti sono i rappresentanti dei commercianti, dei residenti o degli ambientalisti, importa solo che ci siano e che abbiano il pieno diritto di esprimersi. Questo comporta una drastica semplificazione nella composizione dell'arena, rispetto alle situazioni in cui si decide con il voto. Nelle assemblee di quest'ultimo tipo, infatti, è indispensabile che le diverse opzioni siano rappresentate con qualche criterio di proporzionalità. Ma questo implica che le posizioni debbano preconstituirsi rispetto alla formazione della assemblea e ciò finisce per ostacolare il processo di discussione dal momento che le preferenze dei partecipanti tendono ad essere congelate in schieramenti predefiniti. La stessa esistenza della votazione, come metodo decisionale di un'assemblea, ha perciò l'effetto di affievolire il momento della discussione, come del resto sanno benissimo i parlamentari o i consiglieri regionali o comunali: il dibattito che si svolge nelle assemblee elettive è spesso fittizio perché gli esponenti della maggioranza o dell'opposizione tendono ad agire per partito preso.

### **L'inopportunità di ricorrere al giudice**

L'altra strada *classica* per risolvere i conflitti (senza trasformarli) è quella di ricorrere al giudice. Anche in questo caso ci sono vincitori e vinti, dal momento che il giudice risolve la controversia stabilendo chi ha ragione e chi ha torto. Questa strada è molto frequente nella vita politico-amministrativa, attraverso i ricorsi al Tar e al Consiglio di stato. Ma si tratta di una strada lunga, faticosa e spesso poco produttiva.

Molto spesso infatti i ricorsi vengono promossi da soggetti che sono stati esclusi dal processo decisionale o che temono di esserne esclusi. Tali ricorsi non hanno lo scopo di tutelare un interesse legittimo che è stato leso dalla pubblica amministrazione, ma piuttosto di segnalare l'esistenza di interessi ingiustamente trascurati o di costringere l'amministrazione a tenerne conto. E infatti i motivi legali dei ricorsi sono spesso formalistici e pretestuosi e non mettono quasi mai in luce le vere ragioni o le vere preferenze dei ricorrenti. Di conseguenza anche i rimedi offerti dal giudice sono spesso impropri rispetto al reale oggetto del contendere: determinano la sospensione cautelare di un provvedimento o il suo annullamento, ma non sono in grado di dare una risposta pertinente alle effettive ragioni del conflitto. Ed a loro volta hanno effetti del tutto sproporzionati rispetto ai termini della contesa. Obbligano le amministrazioni a faticosi proces-

si di aggiustamento per correre ai ripari, talvolta finiscono semplicemente per chiudere ogni via d'uscita.

L'intervento della giustizia amministrativa rappresenta un sostituto del tutto improprio all'incapacità dell'amministrazione di prendere in considerazione certi interessi e di intavolare un contraddittorio con essi. Questa forma di supplenza dell'autorità giudiziaria in un ambito – la gestione e la risoluzione dei conflitti – che dovrebbe essere proprio dell'amministrazione, ha conseguenze paralizzanti per quest'ultima. Non la induce a una maggiore apertura o una più accurata ricerca del consenso, ma la spinge piuttosto alla ricerca della perfezione giuridica, nella speranza (spesso vana) di confezionare provvedimenti che siano legalmente inattaccabili.

Il ricorso al giudice dovrebbe essere quindi considerato come una possibilità estrema, un'ultima spiaggia, da esperire quando gli altri strumenti di trasformazione dei conflitti siano risultati del tutto inefficaci. Negli Stati Uniti, dove l'intervento dei giudici è molto più frequente e penetrante che da noi, per esempio nei conflitti ambientali, nelle richieste di risarcimento dei danni, si è sviluppata negli ultimi 30 anni la ricerca di strumenti alternativi che passano sotto il nome di *Alternative Dispute Resolution*, ossia risoluzione delle dispute alternativa (rispetto al ricorso al giudice). Questi strumenti si fondano sul confronto diretto tra le parti, spesso con l'assistenza di un mediatore. L'idea di fondo è che sia preferibile che le parti trovino da sole un accomodamento o una soluzione, piuttosto che affidarsi alla decisione legale di un'autorità terza. E infatti il compito del giudice è stabilire chi ha torto e chi ha ragione in base alla legge, mentre nei conflitti, come abbiamo già visto, sarebbe utile partire dalla premessa opposta secondo cui tutti hanno ragione (tutti hanno le loro buone ragioni).

## Portare le parti attorno a un tavolo

Il primo passo in questa direzione consiste nel convincere le parti in conflitto a confrontarsi direttamente tra di loro. Non è un passo facile. Spesso gli attori non hanno nessuna voglia di dialogare tra di loro perché hanno ogni sorta di sospetti e di prevenzioni. Ed hanno per giunta ottime ragioni per dubitare degli altri. Prima di aprire il tavolo negoziale, è quindi necessario cercare di capire la natura del conflitto e individuare le persone che potrebbero sostenere il confronto. Per fare questo possiamo servirci delle tecniche di indagine-ascolto che abbiamo visto nel capitolo 5. Alcuni autori suggeriscono di intervistare i principali soggetti interessati al conflitto e poi di sottoporli un breve resoconto scritto che descrive i termini della contesa, chiedendo loro di esprimersi sul testo o eventualmente di proporre correzioni<sup>1</sup>. È importante che si possa partire da una visione condivisa su *come stanno le cose*.

Nel corso dell'indagine-ascolto si può scoprire che i termini della contesa sono più sfumati e complicati rispetto a come si erano pre-

1. L. Susskind, S. McKernan, J. Thomas-Larmer, (a cura di), *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, Thousand Oakes-London, Sage, 1999.

sentati all'inizio; che ci sono altri attori interessati alla questione che hanno posizioni diverse da quelle dei due contendenti principali. In generale sarebbe utile invitare al tavolo anche loro. Più l'arena è variegata e più è probabile che si trovi una strada per l'accordo (come mostra il caso di *conflict spectrum*, presentato più avanti). La complessità può contrastare la polarizzazione.

Un'indagine di questo genere può riuscire se è condotta da un *mediatore* super partes che sia in grado di comprendere le buone ragioni di tutti e di aiutare le parti a *vedere* i vantaggi che potrebbero scaturire da un confronto e da un accordo. Sulla figura e le caratteristiche del mediatore, torneremo nel prossimo capitolo.

## La negoziazione distributiva (o posizionale)

Immaginiamo che un insieme ben individuato di persone, in conflitto tra di loro, siano state convinte a incontrarsi e a confrontarsi. Attraverso quali meccanismi è possibile trasformare il conflitto e giungere a un accordo?

Quando si parla di negoziazione, in genere tutti pensiamo a una situazione molto semplice in cui le parti presentano le loro *posizioni*, ossia dichiarano quello che vogliono, le difendono, e gradatamente, nel corso del confronto, ciascuna di esse rinuncia a qualcosa fino a trovare un *compromesso*. Il compromesso è un punto intermedio tra le posizioni delle parti: può essere più vicino alle richieste iniziali di una o dell'altra parte, a seconda della forza contrattuale e della capacità negoziale di ciascuna.

Una trattativa di questa natura è necessariamente dura e competitiva, perché quello che guadagna una parte lo perde l'altra: chi fa troppe concessioni, finisce per perdere di più di chi ne fa meno. Le parti sono indotte a comportarsi in modo guardingo, a bluffare, a tirare la corda finché è possibile, a indurre la controparte in errore circa i propri limiti ("Se scendo ancora sono rovinato", "Io vi verrei incontro, ma i miei soci non me lo permettono"). Il gioco, inizialmente a somma zero, si trasforma in un gioco a somma positiva: tutti ottengono qualcosa dall'accordo. Ma si tratta di un gioco a somma fissa: i vantaggi dell'uno sono perdite per l'altro. È come se ci si dovesse dividere una torta. Il tira-e-molla è inevitabile.

Questo tipo di negoziazione prende il nome di *negoziazione distributiva*, dal momento che le parti si devono distribuire una posta in gioco fissa, o di *negoziazione posizionale*, dal momento che le parti prendono le mosse dalle loro posizioni iniziali che non mettono mai in discussione: semplicemente le attenuano via via attraverso concessioni reciproche. L'accordo finale è un *compromesso* che per sua natura può essere considerato come un successo o un fallimento, a seconda del punto di vista: è un po' come la bottiglia mezza piena o mezza vuota.

La negoziazione distributiva o posizionale è inevitabile quando la posta in gioco è molto semplice ed è costituita da un unico

oggetto del contendere. Per esempio il prezzo, nella trattativa tra venditore o compratore o un aumento salariale nella trattativa tra sindacati e datori di lavoro. In questi casi non c'è altro da fare che tirare da una parte o dall'altra. Ma spesso ci troviamo in situazioni più complesse, in cui non c'è un unico oggetto del contendere, ma ce ne sono diversi. In questi casi le parti possono giocare un gioco completamente diverso.

## La negoziazione integrativa (o creativa)

L'idea di questo secondo tipo di negoziazione (integrativa o creativa) è stata sviluppata nel corso degli anni '70 dall'Harvard Negotiation Project dell'Università di Harvard ed è stata poi sintetizzata nel 1981 da Roger Fisher e William Ury, nel famoso manuale, *Getting to Yes. Negotiating agreement without giving in*, più volte ripubblicato in tutto il mondo<sup>2</sup>.

### Concentrarsi sugli interessi e non sulle posizioni

L'idea di partenza è che le parti dovrebbero rinunciare a un confronto basato sulle *posizioni*, ossia evitare di lavorare esclusivamente su quello che ciascuna di esse dichiara di volere: questo conduce, come abbiamo visto, al muro contro muro e, nel caso migliore, a un compromesso. Devono piuttosto lavorare sugli *interessi* che stanno dietro alle posizioni. La posizione è la soluzione che una parte desidera raggiungere per un determinato problema, ma ovviamente possono esistere altre soluzioni (altrettanto soddisfacenti) per quello stesso problema. È quindi necessario spostare il confronto dalle soluzioni dichiarate (le posizioni) ai problemi (gli interessi) che stanno dietro. Se il confronto viene svolto sui reali interessi delle parti è possibile che si trovino soluzioni che soddisfano in qualche modo gli interessi di tutti.

Come si fa a passare dal confronto sulle posizioni al confronto sui problemi? Semplicemente chiedendo: "Perché?": "Perché sostieni questa posizione?". "Quali sono i tuoi interessi?", "Qual è il problema che vorresti risolvere dichiarando quella posizione?". Detto in altri termini le parti devono essere indotte a fornire argomenti a sostegno delle loro posizioni.

A questo punto è possibile fare una scoperta decisiva: se le posizioni sono *contrapposte*, non è detto che lo siano anche gli interessi delle parti. Anzi spesso si può scoprire che gli interessi sono semplicemente *diversi* e che è possibile *sfruttare le differenze* per trovare una soluzione soddisfacente per tutti. Fisher e Ury raccontano la seguente storiella:

Una mamma sente che le due sorelline stanno litigando. "Che cosa succede?" chiede. "Voglio l'arancia", dice la prima sorellina. "La voglio anch'io" dice la seconda. La mamma chiede a ciascuna di loro: "Perché volete l'arancia?". La prima risponde: "Per mangiarla". La seconda risponde: "Mi serve la buccia per fare una torta". Allora

2. Traduzione italiana: R. Fisher, W. Ury, *L'arte del negoziato*, Milano, Mondadori, 1995.

la mamma prende l'arancia, la sbuccia, dà la polpa alla prima sorellina e la buccia alla seconda.

Se la mamma avesse seguito i precetti della negoziazione posizionale avrebbe diviso in due parti l'arancia e avrebbe commesso un errore. Chiedendo perché, è riuscita a capire che gli interessi delle due sorelline erano semplicemente diversi e perfettamente compatibili. Alle fine entrambe hanno ottenuto esattamente quello che volevano: non c'è stato alcun compromesso. Naturalmente nel mondo reale è difficile che a posizioni contrapposte corrispondano interessi perfettamente compatibili. Ma è raro che gli interessi siano totalmente e irrimediabilmente contrapposti. È sempre (o quasi sempre) possibile trovare soluzioni che soddisfino pienamente (o quasi) gli interessi di ciascuno.

### **Inventare soluzioni reciprocamente vantaggiose**

Per realizzare questa possibilità, le parti devono dedicarsi a un impegno creativo. Nella negoziazione distributiva si parte dalle posizioni e si cerca di ridurre la loro distanza. Nella negoziazione integrativa bisogna invece cercare di ampliare la gamma delle opzioni possibili, produrre un numero elevato di soluzioni. La discussione delle opzioni emerse consentirà di sviluppare lo spazio entro il quale negoziare, trovando possibilità in grado di dare vantaggi reciproci (*mutual gain*).

Il risultato finale non è un compromesso. Non ci si limita a dividersi una torta, ma si cerca di espanderla. Non si trova una via di mezzo (che rischia di scontentare tutti), ma una soluzione nuova e più ricca che risponde in modo pieno (o quasi) agli interessi di ciascuna parte. È proprio per questa via che i conflitti possono essere utili e produttivi: sono la leva per individuare soluzioni complesse e innovative che altrimenti nessuno sarebbe in grado di vedere.

## Scheda 1 Traffico libero, vietato o calmato? La risoluzione di un conflitto attraverso un *focus group*

COMUNE DI BOLZANO: PROGETTO INTEGRATO E PARTECIPATO DI OLTREISARCO

### Qual era il problema iniziale?

Il problema era capire quali fattori potevano determinare la costruzione di una centralità a Oltreisarco, in una visione di città policentrica per il futuro di Bolzano, superando l'ottica della periferia, ma anche quella del decentramento, che è fino ad ora è stata la visione offerta dall'attuale Piano Regolatore di Bolzano. Il tema era emerso nel corso dell'*Open Space Technology (Ost)* per identificare insieme ai cittadini gli elementi di cambiamento per riqualificare il quartiere, e ora si trattava di capire cosa volesse dire questa centralità, perché nei gruppi di lavoro il tema era stato espresso in modo ripetuto ma molto vago, e noi avevamo il problema di capire come tradurlo in azioni concrete.

### Come l'abbiamo affrontato?

Nella giornata successiva all'Ost abbiamo proposto due *focus group* per sviluppare due temi importanti e trasversali che erano emersi, uno dei quali era questo della centralità. Abbiamo invitato tutte le persone che avevano partecipato all'Ost a venire e a dividersi fra i due gruppi, l'uno sulla *città policentrica* e l'altro sulla messa in rete delle associazioni, che si chiamava *gli orti e il parco*. A quello sulla città policentrica ha partecipato circa una trentina di persone, fra rappresentanti di associazioni di cittadini e dei commercianti, tecnici, abitanti e personaggi di rango sovralocale come il presidente di un'altra circoscrizione, assessori, e il sindaco di Bolzano.

Conducendo il gruppo siamo partiti chiedendo ai partecipanti di mettere sul tavolo tutte le diverse declinazioni del concetto di *centro*, che avevano attraversato molti discorsi senza esplicitarsi chiaramente. Allora alcuni parlavano feste e dei concerti, e proponevano l'idea di centralità legata all'organizzazione di eventi effimeri, e facendolo sottolineava alcune difficoltà legate ad una scarsa risposta di pubblico o alle conflittualità interetniche; altri, soprattutto i funzionari, invece hanno posto il tema abbastanza in termini tradizionali di decentramento, come la localizzazione di sportelli decentrati o lo spostamento di servizi banali come l'anagrafe, ecc. Altri abitanti hanno posto il problema delle periferie nelle periferie, evidenziando una diversa centralità all'interno delle stesse parti del quartiere.

Il problema era che nessuna di queste cose prefigurava una centralità strutturale, permanente, una vocazione nuova per il quartiere, che sembrava invece essere una necessità.

### Il problema del traffico

Dopo un po' di discussione che girava intorno ai concetti descritti, senza entrare nel merito di una vera *interazione costruttiva*, uno dei dirigenti del Comune, che non abita a Oltreisarco, ha raccontato la propria esperienza del quartiere, quando ci si reca come esterno, e in questo racconto ha implicitamente riconosciuto delle centralità esistenti: l'impianto delle scuole professionali, i campi sportivi di atletica, il cimitero, ecc. Subito dopo il presidente della circoscrizione Centro ha raccontato come il centro di Bolzano, quello vero, lo sia diventato grazie ad una serie di interventi che principalmente riguardavano il traffico, e in questo modo ha fatto vedere agli altri partecipanti la centralità potenziale dell'asta di via Claudia Augusta, la via centrale di Oltreisarco di diventare un vero centro: è un insieme architettonico coerente ed ha una presenza continua di commercio, solo che la sua potenzialità è ora impedita dal fatto di avere un forte scorrimento di traffico.

Si stava esprimendo in tedesco e ha usato per dire questo una sfumatura che si è rivelata dopo molto importante. Delle due parole possibili per dire "zona a traffico limitato" non ha usato quella che dice traffico "vietato", ma quella che dice traffico "calmato". Questo ha permesso che quando i gruppi ambientalisti hanno detto "questo è proprio quello che noi vogliamo, ma i commercianti si oppongono...", intervenisse uno dei rappresentanti ufficiali

dei commercianti dicendo che a loro in realtà il traffico di attraversamento (che da fuori Bolzano porta in città, senza fermarsi a Oltrisarco) non interessa proprio, mentre a loro interessa che il quartiere sia accessibile; anzi durante il discorso ha fatto un elenco delle ricadute positive che si avrebbero sul commercio se il traffico fosse “calmato”: i dehors, lo struscio davanti alle vetrine, la libertà di poter far la spesa con i bambini, ecc.

Questi racconti hanno modificato in modo molto forte il clima della discussione, portandola da una interazione polarizzata (la via chiusa o aperta al traffico) ad un’interazione progettuale, su come migliorare la via, calmare il traffico e anche valorizzare il commercio. Poi ad un certo punto un signore molto propositivo (noi li chiamiamo “urbanisti diletanti”, e lo diciamo con molto rispetto) ha avanzato una sua proposta: usare l’area dello scalo ferroviario abbandonato, al di là della ferrovia, parallela e distante solo 50 metri dalla via Claudia Augusta, come strada-parcheggio-parco lineare di servizio, in modo da poter ridurre il parcheggio della via senza danneggiare il commercio, con alcuni collegamenti pedonali sotto la ferrovia per unire le due aree.

#### **Che risultati abbiamo ottenuto**

Prima di tutto abbiamo potuto stemperare un conflitto offrendo delle alternative progettuali. E poi, cosa ancora più sorprendente, abbiamo scoperto una risorsa territoriale che non avevamo saputo valorizzare. Questa risorsa si è rivelata così importante che qualche giorno dopo un gruppo di tecnici del Comune, insieme ad alcuni abitanti, ha esplorato palmo a palmo tutta l’area (per molti di loro si trattava di una vera sorpresa) e hanno verificato che la cosa si poteva fare, e quindi stanno procedendo per avviare uno studio tecnico ed economico di fattibilità.

Testimonianza di Matteo Robiglio, Avventura Urbana

## **Scheda 2 Agricoltori contro cacciatori: superamento di un conflitto**

### PERCORSO PARTECIPATIVO PER LA COSTRUZIONE DEL PIANO STRUTTURALE DEL COMUNE DI DICOMANO (FIRENZE)

#### **Il problema iniziale**

Il problema non è stato proprio iniziale, ma è arrivato a metà del 2003, dopo che l’avvio del percorso di stesura del nuovo Piano Regolatore del Comune di Dicomano aveva suggerito di attivare un percorso di dialogo sociale che ne accompagnasse la redazione, affrontando specialmente i temi del territorio aperto, che occupa oltre il 77% del comune ma era stato ignorato dagli strumenti urbanistici precedenti.

Si sperava che – da subito – i percorsi di coinvolgimento dei cittadini convergessero verso un risultato condiviso. Invece – nella fase iniziale – hanno dato spazio all’emergere di alcuni conflitti che hanno richiesto la trasformazione delle originarie interviste in una trentina di *focus group* a tema, mirati anche alla risoluzione di singoli conflitti locali.

Tra questi conflitti uno dei più visibili sembrava quello tra produttori radicati nel territorio aperto (agricoltori e allevatori) e i gruppi di cacciatori che riuniscono oltre 220 dei 5000 abitanti del piccolo comune toscano. In particolare, i conflitti emersi riguardavano il tema degli *sconfinamenti* dei cacciatori (e soprattutto delle loro prede!) nei territori produttivi.

#### **Chiarire i termini del conflitto: i *focus group***

Il tema ha spiazzato i consulenti esterni del Piano, e perciò gli abbiamo dedicato una serie di *focus group*, con l’obiettivo di chiarire quali erano i termini del contendere e verificarne la fondatezza. Abbiamo invitato cacciatori, allevatori e viticoltori, che sono venuti in ordine rigorosamente separato...

Prima di affrontare apertamente il tema che ci sembrava più spinoso, abbiamo cercato di entrare in risonanza con i problemi di ogni categoria. Ed è venuto fuori che a tutte tre le categorie (agricoltori, allevatori, cacciatori) pesava l'ottica *urbanocentrica* con cui si era guardato fino ad allora al territorio aperto, con uno sguardo più da cittadini che vanno a trascorrerci un fine settimana che non con il dovuto rispetto per le persone che di quel territorio vivono, faticando e producendo anche per strapparlo al bosco. Ciò che più infastidiva i partecipanti ai *focus group* (in particolare allevatori e agricoltori) era l'ottica con cui vengono emanate normative che puntano a salvaguardare il paesaggio e non mettono in conto che i capanni temporanei, le stalle o le recinzioni sono strumenti indispensabili, soprattutto per chi si ingegna e si impegna per sottrarre i terreni all'*avida ingordigia* del bosco. L'uso di termini così evocativi e appassionati è servita da campanello d'allarme. Abbiamo quindi voluto verificare il tema del *bosco divoratore* e degli *ambiti di caccia* commissionando tre studi non previsti in origine: un censimento degli areali degli animali selvatici, delle zone di ripopolamento e cattura, delle zone vincolate a parco, un esame delle strade vicinali e delle forme di gestione associata che sono nate spontaneamente di recente per mantenerle, ma anche la costruzione di una matrice delle trasformazioni degli usi del suolo tra il 1950 e oggi, che ha provato come il perimetro del bosco sia mutato nel tempo *mangiandosi* coltivi e pascoli.

### Un falso conflitto?

I nuovi studi hanno messo a nudo che il *conflitto* era in una sola direzione; nell'esporsi – infatti – nei gruppi di cacciatori vi era gratitudine e interesse, e nessuna traccia di critica per i produttori, ma anzi esibita ammirazione per chi – valorizzando il territorio aperto attraverso la produzione – si poneva anche come custode di paesaggio. Ciò ci ha dato la crescente certezza di trovarci di fronte ad un “falso conflitto”, forse originato da timori generici di nuove restrizioni che potessero giungere da un piano che non valorizzasse abbastanza gli sforzi di chi mantiene ad usi produttivi un territorio non sempre facile.

Come consulenti del Piano, abbiamo allora chiesto ad agricoltori e allevatori di dettagliarci le loro necessità sulla protezione di animali e coltivazioni dai danni portati dalla selvaggina. Ciò ha determinato una repentina apertura della collaborazione, che ha reso possibile formulare esplicitamente la domanda che ci premeva: ovvero un giudizio sulle pratiche locali di caccia e i problemi da esse causati. Le risposte hanno ridimensionato notevolmente il conflitto, fino al punto di far emergere che in certi casi gli agricoltori addirittura lamentano le poche o infruttuose battute di caccia al cinghiale da parte dei cacciatori, che non mettono abbastanza al sicuro le loro colture dalla selvaggina. E sono emersi giudizi positivi sulle modalità che i tre principali gruppi di cacciatori di Dicomano adottano per spartirsi i territori da battere, estraendoli a sorte volta per volta. Questa tradizione può addirittura considerarsi alla base dei pochissimi incendi che negli ultimi anni hanno colpito Dicomano in rapporto a vari comuni limitrofi, perché attenua la competizione scorretta incentivando la cooperazione reciproca.

Pertanto, il conflitto è stato dichiarato *non sussistente*, qualora in futuro si mantengano relazioni di rispetto reciproco tra chi usa e vive in modo differente parti diverse di uno stesso territorio aperto.

### Soluzioni innovative

Prima di tutto abbiamo potuto stemperare un conflitto scoprendone la scarsa consistenza. In secondo luogo, è stato possibile trarre delle idee che hanno sostanziato il nuovo Piano.

Da questa *nuova coscienza* è venuto – ad esempio – il suggerimento di premiare i recuperi di alcuni terrazzamenti in area oggi boschiva, derogando ad alcuni dei vincoli di restauro filologico normalmente legati agli antichi manufatti in zona agricola. Inoltre si è pensata l'articolazione del territorio aperto in tre tipi di zone agricole a *vincolo paesaggistico decrescente*, prevedendo la possibilità di costruire capanni non stabili ad autorizzazione pluriennale. È venuta anche l'idea di proporre *premi* per chi opera sul territorio con gestione associata: ad esempio raddoppiando i tempi di validità delle loro autorizzazioni per i manufatti temporanei. Anche la sottolineatura di molti abitanti che “sono scomparse le competenze per costruire o restaurare muretti a secco e sistemazioni agrarie tradizionali” ha dato corpo all'idea di pensare con i comuni vicini ad una possibile scuola di formazione con spe-

rimentazioni sul territorio locale, che possa nascere anche con l'aiuto della Comunità Montana. Per quanto riguarda i cacciatori, l'analisi del ruolo finora svolto ha portato ad ipotizzare dei partenariati tra Comune e associazioni venatorie, ricreative e ambientaliste che animino insieme l'utilizzo a fini educativi delle *Aree di valorizzazione del paesaggio silvo-pastorale*.

Testimonianza di Giovanni Allegretti, Rete del Nuovo Municipio

### **Dopo l'accordo: il problema della ratifica**

Chi partecipa a un tavolo negoziale non agisce mai per proprio conto. Deve rispondere del suo operato a qualcuno (un consiglio comunale, una giunta, un consiglio di amministrazione, un comitato, un gruppo di cittadini, ecc.), cui compete l'approvazione finale dell'accordo. La ratifica è un momento necessario e delicato. Può infatti accadere che il negoziatore si spinga troppo in là nelle trattative e possa poi essere sconfessato dalla sua base o dal suo organo decisionale.

Chi gestisce il processo negoziale dovrebbe curare con molta attenzione questo aspetto; aiutare le parti a comunicare con la loro base nel corso delle trattative; rendersi conto se qualche negoziatore si *allontana* dal proprio gruppo di riferimento e cercare di correre ai riparti. Un buon rapporto tra chi negozia e chi dovrà ratificare non è solo importante per ciascun partecipante al tavolo: è importante per l'insieme e tutti dovrebbero farsene carico.

Si dovrebbe perciò trovare il modo di dare *pubblicità* ai progressi compiuti nel tavolo negoziale. Intendiamoci: gli incontri *non* devono essere assolutamente *aperti al pubblico*. Il negoziatore che sa di essere osservato dalla sua base, sarà indotto ad assumere atteggiamenti demagogici e a tener ferme le proprie posizioni (mentre è proprio il confronto posizionale che si deve evitare). Ma i risultati degli incontri dovrebbero essere resi pubblici, in modo che ciascun gruppo di riferimento possa seguire, anche se da lontano, il percorso negoziale e discuterne con i propri rappresentanti impegnati nel negoziato.

### **Dopo l'accordo: il problema dell'attuazione**

Anche se l'accordo finale assume specifiche forme giuridiche (un contratto, un accordo di programma, ecc.), c'è sempre qualche probabilità che le parti non vogliano o non possano tenere fede agli impegni presi. È quindi importante che le modalità di attuazione costituiscano oggetto della trattativa e siano esplicitamente affrontate in specifiche clausole contrattuali. Si possono prevedere per esempio:

- strumenti di controllo sull'attuazione, per esempio attraverso comitati congiunti;

- clausole per la riformulazione dell'accordo in seguito a difficoltà sopravvenute.

L'accordo dovrebbe essere sufficientemente elastico da consentire mutamenti di rotta in caso di difficoltà. Tutti i partecipanti dovrebbero fare attenzione a non pretendere dai loro interlocutori impegni irrealistici o comunque troppo gravosi.

## **Tecniche per la trasformazione dei conflitti: il *conflict spectrum***

Esistono numerosi strumenti specifici, che sono stati studiati per facilitare la trasformazione dei conflitti (vedi scheda 4). Qui ci limitiamo a presentarne uno, elaborato del Berghof Center di Berlino: il *conflict spectrum*<sup>3</sup>.

Si tratta di un metodo per trattare un conflitto che si trova in uno stadio molto iniziale. Esso dà alle persone la possibilità di capire il senso delle posizioni assunte dagli altri e consente loro di avere un'idea precisa sul numero di persone che condividono certe opinioni. Lo strumento richiede che ciascuno esprima pubblicamente il proprio punto di vista e quindi dev'essere usato soltanto quando le persone possono sentirsi sufficientemente sicure di prendere posizione apertamente.

Il metodo consiste in questo. Dopo aver riunito tutte le persone in una sala, si indica un angolo della sala come il punto dove devono andare le persone che sono fermamente convinte di una certa posizione. L'angolo opposto è il punto dove devono andare le persone convinte del contrario. Si spiega ai partecipanti che tra le due posizioni potrebbero esistere infinite sfumature che sono rappresentate, nella sala, dalle posizioni intermedie tra i due angoli.

Si chiede a ogni partecipante di andare nel punto della sala che corrisponde al proprio punto di vista. E quando le persone si sono disposte lungo lo spettro, si chiede a ciascuna di loro di spiegare brevemente perché hanno scelto di mettersi in quella posizione.

A questo punto è possibile (ma non necessario) compiere un passo ulteriore, dividendo i partecipanti in tre gruppi: i due gruppi che si sono collocati in posizioni estreme e il gruppo che si è collocato nel mezzo. Ogni gruppo ha venti minuti per preparare una lista dei punti di forza e di debolezza della propria posizione e poi ne riferisce in seduta plenaria.

Subito dopo è possibile chiedere ai partecipanti di ricollocarsi lungo lo spettro. Se qualcuno, dopo la discussione, ha cambiato idea, gli si chiede di spiegare perché.

Anche le persone che all'inizio si sono espresse in modo aggressivo, sono spesso in grado di parlare agli altri in modo costruttivo dopo che si sono posizionate lungo lo spettro. Quando le persone spiegano "perché mi sono messo in questa posizione", tendono ad assumere un atteggiamento completamente diverso rispetto a quando spiegano "perché i miei oppositori hanno torto".

3. R. Kraybill, *Facilitation Skills for Interpersonal Transformation*, in Berghof Handbook for Conflict Transformation, <http://www.berghof-handbook.net/kraybill/text.htm>.

#### I COMPITI A CASA COPIATI: COME SI POSSONO DECIDERE INSIEME I SISTEMI DI VALUTAZIONE

INTERVISTA A MARIANELLA SCLAVI (POLITECNICO MILANO)

##### **Qual era il problema?**

In occasione di una delle *prove in itinere* fatta durante il corso di Sociologia Generale del primo anno, correggendo i compiti ho trovato 10 compiti copiati uno dall'altro e ho bocciato gli studenti interessati. Questi studenti avevano tradito la fiducia che avevo dato loro consentendo di redigere le relazioni a casa, usando tutte le fonti purché citate. Al mio annuncio la classe è rimasta congelata, con alcuni segni di contrarietà.

Allora ho deciso di affrontare insieme questo problema *facendo emergere il conflitto*, ovvero ponendo l'intera classe (60 presenti) di fronte ad un *aut-aut*: scegliere fra la possibilità di continuare a fare i compiti a casa, con il rischio bocciatura in caso di plagio, oppure di tornare a fare tutte le prove in classe.

##### **Che cosa hai fatto?**

Invece di chiedere agli studenti di schierarsi sulle due posizioni ho adottato il sistema *conflict spectrum*, e ho chiesto loro di disporsi lungo la diagonale di una stanza molto ampia.

Metà di loro, con mia sorpresa, si sono concentrati nell'angolo di chi era d'accordo con la bocciatura e l'altra metà si è posizionata più o meno in mezzo. Nessuno per la scelta di tornare a fare tutti i compiti in classe. Poi ho chiesto ai due gruppi di designare un portavoce, e di dichiarare qual era la propria posizione: il primo era d'accordo con la bocciatura perché fosse salvaguardato il vantaggio correlato al rapporto di fiducia, invece il gruppo intermedio era contrario ad una punizione che fosse equivalente fra chi aveva lasciato copiare e chi aveva copiato. In seguito ho chiesto ai due gruppi di elencare punti di forza e punti di debolezza della propria posizione, e alla fine di leggerli ad alta voce. Dal confronto è emerso che molti punti di debolezza della posizione più intransigente erano molto simili ai punti di forza di quella intermedia, e questo ha creato uno spazio di discussione nel quale è stato più facile trovare una soluzione alternativa che ha visto l'accordo di tutti.

##### **Che risultato avete ottenuto?**

La decisione finale è stata: la possibilità di sostenere un esame orale per coloro che avessero dichiarato di aver copiato o di aver lasciato copiare. Alla fine i primi non sono neanche venuti a fare l'esame, e si sono ripresentati al corso l'anno successivo (ricordandomi simpaticamente la loro storia), mentre i secondi hanno passato l'esame con successo. È stata la prima volta in trent'anni di insegnamento in cui le modalità di valutazione sono state decise insieme.

Intervista a cura di Iolanda Romano, Avventura Urbana

### COMUNE DI MILANO: IL TAVOLO DEL COMMERCIO

INTERVISTA A ALESSANDRA DE CUGIS, COMUNE DI MILANO

#### **Partiamo dalla descrizione del caso e del problema...**

L'intervento è nato sulla scia dell'esperienza di "Milano Aperta d'Agosto" nel 1996, in attuazione del Piano orari appena approvato in Consiglio Comunale. Si è deciso di sviluppare un altro ambito di azione, il tema degli orari di apertura e di chiusura del sistema commerciale della città. Le implicazioni conflittuali fra gli operatori, i consumatori, l'ente locale sono di natura molteplice e spesso riferite a questioni di natura più generale; parlando di orari del commercio ho infatti in mente una metafora: siamo di fronte ad un iceberg, sulla punta visibile che emerge dal mare hanno grande visibilità i temi relativi agli orari di apertura dei negozi; in realtà, sotto il pelo dell'acqua si celano le questioni latenti, di tipo strategico, in particolare i diversi interessi in gioco tra piccola e grande distribuzione, il mutamento socioeconomico del Paese, diverse percezioni del ruolo del commercio nella città. Questioni che se non vengono rese esplicite nel confronto e esplorate nelle loro molteplici implicazioni economiche e sociali per la città, agiscono come potenti fattori di disturbo e trasferiscono la conflittualità latente su qualsiasi tema di dibattito, anche *tangenziale*, come è quello sugli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali. Il Tavolo del Commercio, ha proseguito i suoi lavori fino al novembre del 1998.

#### **Da chi era costituito il Tavolo?**

Alla costituzione del Tavolo Progettuale del Commercio si è arrivati coinvolgendo un insieme ampio di attori: oltre al Comune di Milano, le associazioni del commercio comprendenti tutte le articolazioni, dalla grande distribuzione agli ambulanti, le associazioni dei consumatori, le rappresentanze sindacali dei lavoratori del commercio, la Camera di Commercio; hanno partecipato anche il Politecnico ed esperti di settore con proprie relazioni tematiche. Se questa varianza nelle presenze poteva configurarsi come un elemento di disturbo ai lavori del Tavolo, in realtà, proprio attraverso i contributi più eterogenei è stato possibile individuare via via una modalità di lavoro efficace e condivisa da un gruppo di soggetti che è andato sempre più consolidandosi. L'intero processo è stato gestito con l'ausilio anche di una consulente, esperta in *gestione dei conflitti*.

#### **Quindi avete pensato ad un tavolo, quali ostacoli avete incontrato?**

La fase di *problem setting* si è rivelata assai laboriosa, in quanto, a causa dei diversi livelli in cui si compone il problema, spesso ci si trovava in contesti *paradossali* in quanto i riferimenti impliciti dei discorsi erano spesso relativi ad aspetti diversi della questione e dunque non era possibile trovare un percorso accettabile per tutti per definire un'agenda dei lavori.

#### **È molto frequente trovarsi a dover gestire situazioni con alti conflitti, voi che strada avete tentato?**

La strategia che è maturata nel processo è stata quella che spesso viene definita di *ridisegno del terreno di confronto*, maturata nel processo man mano che questo si è sviluppato.

#### **Come è stato possibile, in un caso dove il dibattito è molto acceso e difficilmente gestibile, ridefinire il terreno di confronto?**

Ci siamo resi conto, che non era possibile risolvere il conflitto sugli orari continuando a lavorare, o meglio a discutere, in gruppo. Abbiamo deciso allora di mettere a fuoco quali fossero le questioni sottese: i bisogni, gli interessi, le idee guida, le concezioni della relazione del commercio con la città, i punti di vista sulle regole o la deregulation, le prospettive dei componenti del tavolo. Questi aspetti sono stati indagati attraverso la conduzione di

interviste individuali, esterne al Tavolo, condotte dalla consulente.

Raccolte le interviste queste sono state tradotte in mappe semantiche, che ne componessero appunto i risultati. Queste sono state riportate al gruppo, e da lì è partito, o meglio ripartito il dialogo. Trovo molto importante sottolineare come questo passaggio sia stato cruciale, la ricontestualizzazione del tema ha permesso di comunicare meglio, di ragionare in gruppo di arrivare a proposte condivise sul tema in discussione, orari di apertura chiusura degli esercizi commerciali e deroghe domenicali.

Intervista a cura di Paola Pellegrino

Team del Progetto tempi A. De Cugis, F. Traù, G. Giolitti

[www.comune.milano.it/milano\\_aperta](http://www.comune.milano.it/milano_aperta)

## I processi deliberativi

La negoziazione (distributiva o integrativa) tra le parti non è l'unico metodo per affrontare i conflitti. In molti casi si può pensare di arrivare a una posizione comune attraverso la discussione, il confronto degli argomenti, il ragionamento collettivo. Un processo basato sulla discussione viene ormai spesso designato, secondo l'uso inglese, come *processo deliberativo*. In inglese, infatti, *to deliberate* (*deliberare*) non significa, come in italiano, "adottare formalmente una decisione", ma piuttosto "esaminare le ragioni pro e le ragioni contro una certa soluzione". Quando si parla di deliberazione o di processi deliberativi ci si riferisce a processi basati sulla discussione dove si cerca di arrivare a una risoluzione comune mediante l'argomentazione.

Esistono alcuni approcci e alcune tecniche che si propongono di risolvere le controversie mediante il dialogo o la deliberazione. Ne presentiamo alcune.

### Scheda 5 Un caso di processo deliberativo strutturato

#### I PROGETTI "ATHENA" DELLA REGIONE MARCHE

A due riprese (nel 2000 e nel 2004) la Regione Marche ha attivato un insieme di *laboratori concertativi*, rivolti alla definizione di norme di programmazione e gestione dei sistemi educativi e formativi. I laboratori hanno visto (e vedono, un progetto essendo oggi in fase realizzativa) la partecipazione, su nomina della Giunta regionale, della totalità dei soggetti rilevanti nell'applicazione delle norme, lato domanda come lato offerta di istruzione e formazione: assessorati competenti, province, ufficio scolastico regionale, università, agenzie formative, scuole secondarie superiori, agenzia del lavoro, parti sociali.

Tre i grandi temi di lavoro:

- la definizione del dispositivo di accreditamento delle sedi formative (già concluso con l'approvazione da parte della Giunta della proposta elaborata dal *laboratorio*);
- la definizione del sistema generale di certificazione delle competenze e del riconoscimento dei crediti formativi, incluso libretto formativo;

- lo sviluppo degli standard minimi delle competenze professionali delle strutture eroganti attività formative e di orientamento.

Dal punto di vista dei principi di metodo, i *laboratori* sono visti come spazio in cui rendere possibile un confronto fortemente segnato da una esplicita razionalità di scelta, argomentata e sostenuta da conoscenze e fatti attestati da fonti informative affidabili. I principi di organizzazione e conduzione dei laboratori sono:

- un approccio *top/down* di tipo incrementale e ricorsivo, basato su:
  - l'avvio e la conduzione dei lavori a partire da un'ipotesi guida;
  - la trattazione *step by step* degli aspetti critici, in modo da consentire la capitalizzazione dei punti di accordo, evitando di rimettere in discussione quanto a mano a mano prodotto;
  - il progressivo arricchimento del modello, attraverso la presa in conto – a mano a mano che il lavoro condivevisa avanza – di un maggior numero di variabili;
  - l'attivazione del confronto fra i partecipanti attraverso l'illustrazione, da parte di esperti esterni (IRSEA), delle basi tecniche dei temi in discussione, in modo da produrre un linguaggio omogeneo, condizione essenziale per efficaci interazioni;
  - il supporto, da parte degli esperti esterni, al dibattito interno *in front*, attraverso la sua animazione (sintesi *in progress*, rilancio dei temi da approfondire; gestione del tempo e dell'equilibrio fra ruoli; ...) e la progressiva registrazione in forma scritta dei punti di convergenza, facendo ricorso a tecnologie di comunicazione (*atelier* di scrittura supportato da videoproiettore) che consentano una immediata partecipazione di tutto il gruppo all'effettiva redazione dei testi ("testo come prodotto collettivo");
  - il supporto, da parte degli esperti esterni e attraverso sito Internet dedicato, al dibattito *in back*, inteso come possibilità per ogni membro del laboratorio di rivedere nel proprio tempo individuale i lavori svolti e sviluppare osservazioni/proporre modifiche oggetto di discussione nella successiva seduta di gruppo, anticipando le stesse ai propri colleghi;
  - la riproposizione in apertura di una nuova sessione di laboratorio degli esiti del lavoro svolto in quella precedente, *nettificati* dal lavoro di *back* svolto dagli esperti esterni, anche in ragione delle osservazioni pervenute.

I meta obiettivi definiti dagli esperti esterni con la committenza sono:

- la messa in evidenza (*trasparenza*) della complessità dei processi di scelta, a fronte della pluralità di interessi e *campi di forza* verosimilmente presenti;
- l'attivazione di processi di apprendimento collettivo che portino all'individuazione di approcci e *soluzioni* ad elevata condivisione, da proporre – come risultato avanzato – al decisore istituzionale di riferimento (Regione Marche).

Testimonianza di Marco Ruffino e Tania Grandi, IRSEA

## L'analisi multicriteri

Capita spesso di trovarsi di fronte a una serie di soluzioni alternative predefinite tra cui bisogna operare la scelta. Immaginiamo che esista un conflitto tra i partecipanti nel senso che alcuni preferiscono alcune alternative, che altri considerano pessime. In un caso di questo genere, è possibile trovare una soluzione condivisa ragionando insieme sui criteri di scelta, piuttosto che sulle singole alternative. È questa una pratica che le amministrazioni conoscono benissimo: quando si trovano per esempio a dover scegliere tra una platea di progetti che sono stati presentati per il finanzia-

mento, di solito ricorrono proprio all'individuazione di criteri, allo scopo di formare una graduatoria e individuare i progetti migliori.

Questo metodo può essere applicato con profitto anche in processi decisionali inclusivi a cui partecipano più attori in conflitto tra di loro. È infatti più facile mettersi d'accordo sui criteri, ragionando sul pro e sul contro di ciascuno, che mettersi d'accordo sulle soluzioni da scegliere.

Una tecnica che può essere applicata in simili circostanze è l'*analisi multicriteri*. Essa presenta il vantaggio di strutturare il percorso in tappe prestabilite e di offrire a tutti i partecipanti la possibilità di esprimersi. Se i partecipanti riescono a accordarsi sulle premesse (ossia, i criteri), dovranno poi semplicemente prendere atto delle conseguenze, ossia dell'ordinamento delle alternative che, in base a quelle premesse, verrà prodotto dall'analisi multicriteri.

In sintesi le tappe sono le seguenti:

1. *definizione dei criteri*: i partecipanti sono invitati a discutere gli aspetti rilevanti da prendere in considerazione per la scelta delle alternative e a trasformarli in criteri definiti e misurabili: è questa la tappa più lunga e più complessa, che richiede il raggiungimento di un punto di vista comune, mediante la deliberazione (la discussione);
2. *assegnazione dei pesi*: ogni partecipante è invitato a dare un peso a ciascuno dei criteri individuati nella tappa precedente, in modo da distinguere tra i criteri che considera importanti e quelli che considera meno importanti;
3. *valutazione delle alternative rispetto ai criteri*: questo è un procedimento eminentemente tecnico che può essere comunque sottoposto alla discussione dei partecipanti;
4. *formazione della graduatoria delle alternative*: quest'ultimo passaggio è esclusivamente tecnico. Dati i pesi (tappa 2) e le valutazioni delle alternative (tappa 3), è possibile applicare un algoritmo di analisi multicriteri (ne esistono in realtà molti, con effetti leggermente diversi) che produce la graduatoria finale.

L'aspetto interessante del metodo è che consente ai partecipanti di accordarsi sulle premesse e poi constatare le conseguenze che ne derivano, senza dover accordarsi direttamente sull'alternativa preferibile (cosa che, in caso di preferenze contrastanti, sarebbe impossibile).

### PROVINCIA DI TORINO: PROGETTO "NON RIFIUTARTI DI SCEGLIERE"

Nel 2000 la Provincia di Torino mise in piedi una commissione formata da 45 membri per la scelta del sito di un inceneritore e di una discarica. Le alternative (cioè i siti) erano predefinite. Ogni comunità candidata era rappresentata nella commissione e ovviamente ognuna di esse era interessata a che la scelta finale cadesse sul territorio di qualcun altro. In questa situazione sarebbe stato impossibile trovare un accordo, perché qualunque comunità fosse stata prescelta avrebbe posto il veto.

Abbiamo perciò fatto ricorso all'analisi multicriteri che si è rivelata utilissima, perché ha consentito di giungere a un risultato finale (ossia a una graduatoria dei siti) condiviso. Il lavoro della commissione è durato un anno e mezzo. Più di metà del tempo è stato impiegato per concludere la prima tappa: la definizione dei criteri. Ci sono state lunghe discussioni, ma alla fine si è riusciti a individuare 13 criteri per l'inceneritore e 14 criteri per la discarica.

Le altre tappe sono state compiute più agevolmente. Alla presentazione finale dei risultati emersi dall'analisi multicriteri, nessuno dei partecipanti ha potuto formulare obiezioni.

Testimonianza di Luigi Bobbio, Università di Torino

Il metodo seguito è descritto dettagliatamente in: <http://www.dsp.unito.it/download/wpn1.pdf>

Vedi anche: <http://www.provincia.torino.it/ambiente-provto/nrds/index.htm>

## Le giurie di cittadini

Quando esiste una questione controversa da risolvere è possibile ricorrere a una strada completamente diversa: sottoporre la questione a un gruppo di cittadini comuni estratti a sorte, che in un periodo di tempo predeterminato (da due a cinque giorni), ascoltano le testimonianze di esperti e i rappresentanti dei punti di vista contrapposti, li interrogano e alla fine deliberano una posizione comune. Questa è la base di diverse tecniche che vengono ormai frequentemente applicate nei paesi del nord Europa e negli Stati Uniti (ma non ancora in Italia).

Nei primi anni '90 il parlamento danese ha introdotto le *consensus conference* che hanno lo scopo di sottoporre al giudizio di cittadini comuni questioni tecnico-scientifiche controverse, su cui il mondo scientifico appare diviso. Un'applicazione di questa stessa tecnica, che è attualmente raccomandata dall'Unione Europea, è stata svolta in Francia con la *conference des citoyens* sugli organismi geneticamente modificati, tenuta nel 1998 presso il parlamento.

Appartengono allo stesso genere le *giurie di cittadini* (*Citizens' Juries*) e le *cellule di pianificazione* (*Planungszelle*) proposte a metà degli anni '70, rispettivamente da Ned Crosby negli Stati Uniti e da Peter Dienel in Germania; tali esperienze hanno avuto un'ampia applicazione in Usa e in vari paesi europei su una svariata gamma di temi (ad esempio, sanità, trasporti, sicurezza, ambiente, tasse, ecc.). Oppure i *sondaggi d'opinione deliberativi* (*Deliberative Opinion Polls*) proposti

da James Fishkin ed attuati in numerosi paesi, in cui l'opinione dei cittadini su un tema dato viene espressa al termine di una discussione condotta da un campione rappresentativo della popolazione.

Qui presentiamo nel dettaglio le caratteristiche della tecnica più diffusa, quella delle *giurie di cittadini*, secondo il modello tedesco (le *Planungszelle*). Questo metodo<sup>4</sup> di coinvolgimento attivo della cittadinanza è stato proposto, per la prima volta nel 1969, da Peter Dienel dell'Università di Wuppertal. Dienel definisce le *giurie di cittadini* come “un gruppo di cittadini scelti tramite selezione casuale che sono pagati per lasciare i propri impegni di lavoro per un limitato periodo di tempo al fine di elaborare soluzioni a problemi di pianificazione (territoriale ed urbanistica) con l'assistenza di consiglieri esperti”.

Le figure rilevanti sono: il gruppo dei cittadini, il gruppo degli esperti e il mediatore. Normalmente il numero dei partecipanti è di venticinque persone, frutto di una selezione tra un numero molto più ampio di persone che vengono contattate. La percentuale degli invitati che poi partecipa effettivamente alle sessioni è infatti del 25-30%. I cittadini vengono selezionati in modo tale da risultare rappresentativi dell'intera popolazione in termini socio-demografici che tengono in considerazione età, genere, istruzione, condizione professionale e culto religioso. Una giuria di cittadini viene creata per un periodo molto limitato di tempo, dai due ai cinque giorni durante i quali i cittadini lavorano a tempo pieno.

La discussione è favorita dalla presenza di esperti che forniscono costantemente informazioni sulla materia da dibattere o sull'obiettivo da perseguire. Inoltre, i cittadini acquisiscono ulteriore competenza ascoltando le relazioni dei rappresentanti dei gruppi di interesse collegati al problema da affrontare.

La figura del mediatore è fondamentale nella realizzazione del processo. Egli ha il compito di favorire la discussione, mantenendola sempre sul piano di un dialettico scambio di opinioni senza che si sconfini in toni eccessivi.

Il termine *giuria dei cittadini* deriva dal fatto che assomiglia alla giuria nel processo penale ma, a differenza di questa, i membri del gruppo non arrivano mai a verdetti finali e vincolanti, bensì semplicemente all'individuazione di possibili soluzioni che verranno poi affidate a coloro che effettivamente possiedono il potere politico per attuarle.

La fase iniziale comprende tre momenti principali:

- una lettera formale di invito descrive gli scopi dell'iniziativa, l'idea a grandi linee del metodo deliberativo e altri dettagli riguardanti soprattutto il programma e il rimborso finanziario;
- un membro del gruppo di ricerca si reca personalmente da ogni potenziale partecipante che ha risposto alla lettera di invito per fornire ulteriori delucidazioni e preparare il contatto;
- se necessario, il responsabile della ricerca contatta gli uffici degli eventuali partecipanti per chiedere formalmente dei permessi per il periodo di tempo necessario allo svolgimento dell'intero processo.

Il programma della fase preparatoria è organizzato in modo che si alternino informazione, discussione e lavoro di gruppo sia in seduta ple-

4. Quello che segue è parzialmente tratto da una ricerca sulle procedure deliberative partecipative, diretta da M. Bonanni con la collaborazione di M. Penco. Ringraziamo gli autori per averci concesso la parziale riproduzione del loro testo non ancora pubblicato.

naria che in dibattiti all'interno di gruppi più piccoli. Ai fini di un buon risultato gli organizzatori ritengono inoltre che ogni gruppo debba passare da una fase di stabilizzazione ad una di destabilizzazione e successivamente a una ristabilizzazione. Possiamo capire meglio questo procedimento con l'aiuto di un esempio: il primo giorno i partecipanti si formano delle opinioni personali attraverso l'acquisizione di informazioni coerenti. Il secondo e il terzo giorno si tenta di destabilizzare queste opinioni, attraverso la divulgazione di informazioni controverse e prima sconosciute, con l'aiuto di esperti, politici, rappresentanti di gruppi di interesse e cittadini influenti. L'obiettivo dei restanti due o tre giorni è quello di arrivare a soluzioni unanimi e perché ciò si realizzi il gruppo ha bisogno di ritrovare un alto spirito di coesione e collaborazione. Naturalmente può anche capitare che i *giurati* non riescano a raggiungere l'unanimità e allora le decisioni finali potranno essere espresse in forma tale da rispettare le opinioni diverse da quella della maggioranza.

Ovviamente le opinioni dei singoli o dei piccoli gruppi di lavoro devono essere sintetizzate e assemblate e questo è un compito che generalmente viene affidato ai membri dello staff i quali (sempre nell'ambito dei cinque giorni) ripresentano la relazione finale ai gruppi per un'ulteriore approvazione. Il rapporto finale viene indirizzato alle amministrazioni interessate e successivamente viene reso pubblico.

#### Scheda 7 Casi di applicazione delle giurie di cittadini (o cellule di pianificazione)

##### IN GERMANIA

Progetto per la costruzione del municipio di Colonia, 1980  
 Futuro dell'erogazione energetica in varie città tedesche, 1985  
 Effetti sociali, economici e giuridici della costituzione di un Information Service Digital Network (ISDN), 1990  
 Ubicazione di una strada nel centro della città di Revelsberg, 1991  
 Sviluppo del quartiere residenziale nella città di Solingen Aufderhohe, 1996  
 Revisione del sistema di trasporto ad Hannover, 1996

##### IN SPAGNA

Collocazione dello stadio a Idiazabal, 1992  
 Costruzione di impianti sportivi e loro collocazione a Astigarraga, 1992  
 Costruzione di un'autostrada o espansione della vecchia strada statale a Giupuzcoa, 1993-94  
 Progetti e localizzazione per iniziative culturali a Antzuola, 1996  
 Potenziamento delle politiche di turismo a Onati, 1997  
 Utilizzo di uno spazio pubblico a Rubi, 1997

## Il bilancio partecipativo

Un altro metodo per risolvere questioni controverse mediante la discussione tra i diretti interessati è quello del bilancio partecipativo

(*orçamento participativo*) introdotto nella città brasiliana di Porto Alegre nei primi anni '90 e poi applicato in un centinaio di città in Brasile. Il successo dell'esperienza di Porto Alegre e la sua notorietà ha fatto sì che la proposta del bilancio partecipativo si sia diffusa in numerose città in tutto il mondo. Anche in Italia alcuni comuni (Piacenza, Grottammare, Pieve Emanuele, Vimercate, Municipi X e XI di Roma e altri) si sono messi su questa strada, per lo più sulla base del documento *Carta del nuovo municipio* (<http://www.unifi.it/lapei/Carta.html>) che riprende in parte l'esperienza brasiliana.

Nel caso di Porto Alegre<sup>5</sup>, il bilancio partecipativo nasce dall'esigenza di ripartire in modo trasparente e equilibrato le spese in conto capitale previste dal bilancio del comune tra i quartieri della città. In passato queste scelte distributive erano state condotte in modo clientelare e poco trasparente e avevano sistematicamente favorito i quartieri centrali rispetto a quelli periferici. Con la vittoria elettorale del *Partido dos Trabalhadores* nel 1985 la nuova amministrazione si impegnò a sviluppare un ampio processo di partecipazione popolare che aveva come oggetto principale proprio la ripartizione delle spese di investimento. Si tratta di una politica di tipo distributivo ovviamente conflittuale perché la somma da ripartire è fissa (ed è stabilita dall'amministrazione) e ognuno dei 16 quartieri (*Regiões*) in cui è suddivisa la città ha ovviamente interessi concorrenti rispetto agli altri.

Il problema è stato risolto attraverso l'applicazione di un metodo multicriteri. Le spese di investimento sono ripartite ogni anno tra i 16 quartieri sulla base di tre criteri:

- *numero di abitanti* (si tratta di un dato oggettivo);
- *carezza di servizi* (si tratta di una valutazione fornita direttamente dagli uffici tecnici dell'amministrazione comunale);
- *priorità* tra i vari tipi di investimenti (rete stradale, fognature, scuole, servizi sanitari, spazi pubblici, ecc.) che viene stabilita da ogni singolo quartiere attraverso la partecipazione dei cittadini.

Ogni anno l'amministrazione comunale decide quale peso assegnare a ognuno dei tre criteri.

Il processo del bilancio partecipativo inizia ogni anno in primavera e si conclude in autunno con l'approvazione del bilancio da parte del consiglio comunale. Tra marzo e luglio si svolgono due tornate di assemblee di quartiere che indicano le priorità, ossia le opere e gli interventi cui deve essere data la precedenza. Le assemblee sono precedute da riunioni informali di strada o di specifiche associazioni di cittadini.

In autunno, quando ogni quartiere ha espresso le sue priorità, gli uffici tecnici del comune, applicando i tre criteri e i rispettivi pesi, stabiliscono la ripartizione dei fondi tra i quartieri, indicando nel contempo in quali settori devono essere impiegati. È stato dimostrato che la pratica del bilancio partecipativo ha avuto l'effetto di ridurre le sperequazioni tra le diverse zone della città, favorendo i quartieri più popolosi e meno dotati di servizi.

5. Un'analisi approfondita dell'esperienza di Porto Alegre si trova in: G. Allegretti, *Autoprogettualità come paradigma urbano. L'insegnamento di Porto Alegre*, Firenze, Alinea, 2003.

## 8. Chi. Promotori, registi, facilitatori

Abbiamo molto insistito sul fatto che i processi decisionali inclusivi devono essere strutturati. Hanno quindi bisogno di essere avviati, seguiti, accompagnati e gestiti da qualcuno. Da chi? Chi può svolgere queste funzioni, con quali risorse e con quali competenze?

Questa domanda può essere divisa in tre:

- chi può promuovere il processo?
- chi può assicurarne il governo o la regia?
- chi può condurlo concretamente?

Le tre funzioni di promozione, regia e conduzione possono essere svolte dalla medesima persona o dalla medesima istituzione: per esempio l'assessore all'ambiente di un Comune può avviare un processo di Agenda 21, può governarlo e può gestirlo direttamente. Spesso però non è così e, comunque, poiché tali funzioni richiedono risorse e capacità diverse, conviene esaminarle separatamente.

### Promotori

I processi inclusivi sono spesso definiti come processi *bottom up*, che muovono dal basso (la società) verso l'alto (l'amministrazione). Per un certo verso, questo è sicuramente vero: in tali casi, infatti, le amministrazioni rinunciano a prendere decisioni (dall'alto) secondo le procedure tecniche e amministrative che sono loro proprie, ma si affidano ai risultati della concertazione tra i diversi *stakeholder* (dal basso).

Ciò non toglie però che la grande maggioranza di questi processi siano in realtà promossi dall'alto, attraverso un'esplicita decisione della pubblica amministrazione. Da questo punto di vista una certa componente *top-down* è sempre presente.

### Dal basso

Può, naturalmente, accadere che simili esperienze siano sollecitate dal basso (da movimenti, associazioni, gruppi di cittadini), ma è raro che queste forze abbiano la volontà o l'interesse a promuovere

un processo concertativo. Un comitato di agricoltori che protesta contro i cacciatori (tanto per fare un esempio), vuole prima di tutto far sentire le proprie ragioni agli enti pubblici, ma non ha un particolare interesse ad andare a un confronto diretto con la controparte (che spesso considera un nemico). I commercianti e i residenti in conflitto su un progetto di pedonalizzazione, chiederanno a gran voce di essere ascoltati dal sindaco, ma difficilmente proporranno di mettersi attorno a un tavolo per dirimere la questione. Perché un processo inclusivo possa avviarsi è quasi sempre indispensabile una scelta esplicita dell'amministrazione.

### **Dal mezzo**

Certe volte, queste iniziative non nascono né dal basso, né dall'alto, ma *dal mezzo*, ossia dagli operatori che lavorano sul campo, a diretto contatto con i problemi e che capiscono la necessità di mettere a confronto tutti i soggetti interessati. Anche loro hanno comunque il problema di coinvolgere i vertici politici dell'amministrazione. Il problema del rapporto tra tecnici e politici è, in questo ambito (come del resto in molti altri) particolarmente delicato (vedi scheda 1).

## **Scheda 1 Il rapporto tra tecnici e politici**

Un problema molto importante è quello del rapporto tra l'aspetto tecnico e quello politico: se un decisore politico o un funzionario comunale avvia un processo partecipato e il decisore politico locale non capisce o non gradisce per motivi di rivalità politica, il processo è compromesso. Penso che la sfida futura della progettazione partecipata stia nella creazione di un linguaggio comune tra tecnici e politici che dovrà tradursi in procedure condivise, non troppo rigide perché verrebbero eluse. La partecipazione non deve essere vissuta come un dovere che complica le cose, può invece rafforzare il piacere di progettare e fare politica.

Testimonianza di Mario Spada, Comune di Roma

### **Dal di fuori**

Nelle esperienze internazionali sono abbastanza frequenti i casi di processi inclusivi promossi da istituzioni autonome: fondazioni culturali, organizzazioni *no profit*, centri di ricerca, *think tanks* (spesso, ma non necessariamente, con qualche accordo preliminare con le amministrazioni pubbliche competenti). Per esempio negli Stati Uniti e in Gran Bretagna numerosi casi di giurie di cittadini sono promossi da istituzioni culturali come il Jefferson Center di Minneapolis ([www.jefferson-center.org/default.htm](http://www.jefferson-center.org/default.htm)) o l'Institute for Public Policy Research di Londra ([www.ippr.org.uk/home/](http://www.ippr.org.uk/home/)). Si tratta di una prospettiva molto interessante, perché denota un ruolo autonomo di

organizzazioni della società civile e potrebbe essere ripresa in Italia da istituzioni analoghe che operano nel campo delle politiche urbane, ambientali o sociali.

### **Dall'alto**

Da noi, comunque, questa forma di promozione appare ancora poco matura e possiamo perciò dire che è raro che un processo inclusivo, sia pure sollecitato *dal basso* o *dal mezzo*, possa concretamente avviarsi a prescindere da un *esplicito impegno politico di una o più amministrazioni*.

Avviare un processo inclusivo significa *progettare* un possibile percorso, utilizzando (a ragion veduta) gli approcci che abbiamo illustrato nei capitoli precedenti. La progettazione deve essere un atto consapevole e meditato: lo sviluppo del processo non può essere lasciato al caso. Ma deve essere anche sufficientemente flessibile da consentire continui ripensamenti. Possiamo stare sicuri che le sorprese non mancheranno e dovremo essere pronti a rivedere il progetto in corso d'opera (anche in profondità) quando sarà necessario.

### **Registi**

Una volta che il processo è stato avviato, le funzioni di governo e di regia rivestono un ruolo cruciale. I processi inclusivi sono fragili: possono incepparsi, sfrangiarsi o addirittura perdersi nel nulla. Non possono funzionare e andare in porto se non sono costantemente sostenuti e protetti.

### **Funzioni di garanzia**

Le funzioni di regia presentano due aspetti leggermente differenti. Il primo aspetto consiste nelle funzioni che potremmo chiamare di *garanzia*. Ci deve essere qualcuno in grado di presidiare i processi, garantire che il gioco si svolga in modo corretto e dare qualche assicurazione sul fatto che i risultati emersi nel processo avranno seguito. Questa funzione non può che essere svolta, in prima persona, dai *politici* con incarichi amministrativi. Essi devono essere in grado di proteggere i processi dagli attacchi che possono maturare nell'arena politica (per esempio da esponenti politici della maggioranza o dell'opposizione) e dai tentativi di prevaricazione che possono essere messi in atto dai gruppi più forti. E devono offrire ai partecipanti la ragionevole speranza che le scelte raggiunte attraverso la concertazione saranno prese seriamente in considerazione dall'amministrazione. Detto in altri termini, i processi inclusivi non possono reggere se non sono sostenuti da una forte *volontà politica*.

La funzione di garanzia è importante e delicata. Il politico che la esercita deve avere il polso fermo e nello stesso tempo deve astenersi dall'interferire sul merito delle scelte: "Sono qui per fischiare i falli,

non per tirare il pallone in porta”, disse una volta un assessore all’avvio di un processo di questo tipo. Ed è proprio questo l’atteggiamento migliore, perché dà fiducia ai partecipanti e nello stesso gli conferisce un riconoscimento.

Il problema è che la volontà politica non può essere assicurata una volta per tutte. Il quadro politico può mutare. Possono cambiare le giunte e gli assessori. Molti processi sono stati messi in difficoltà da cambiamenti di questo tipo. Basta che il nuovo assessore (anche dello stesso partito) sia meno sensibile alla questione. Bisogna saperlo, anche se non è facile correre ai ripari. Al massimo questo potrebbe essere un incentivo a sviluppare i processi in tempi brevi e prevedibili.

### **Funzioni di *leadership***

La regia del processo può essere esercitata in modo leggermente diverso, ossia assicurando un ruolo di *leadership*. Qui non si tratta soltanto di garantire *dall'esterno* il buon andamento del processo, ma di adoperarsi *dall'interno* perché le cose funzionino e, se non funzionano, per cambiare rotta. Quasi sempre i processi hanno bisogno di un *leader*. Molte ricerche, per esempio sui patti territoriali, hanno mostrato che la presenza di un *leader* può fare la differenza. Il *leader* deve essere attento a pilotare il processo e a favorire l’interazione tra gli *stakeholder*, mostrandosi interessato al raggiungimento di risultati condivisi da tutti. In altre parole il *leader* non deve giocare in proprio, ma dimostrare nei fatti di essere lì per lavorare per l’interesse comune.

### **Il garante e il *leader***

Le due funzioni, quella di garanzia e quella di *leadership*, non sono facilmente distinguibili. L’una sfuma nell’altra. Mentre però la funzione di garanzia deve essere necessariamente svolta da un *politico*, la funzione di *leadership* può essere svolta da un *dirigente*. Si tratta di una configurazione frequente e (tra l’altro) molto fruttuosa: il *dirigente* guida il processo e il *politico* (più o meno dietro le quinte) lo protegge e lo garantisce. È inutile dire che si tratta di un equilibrio delicato. E proprio per questo va costruito con cura.

## **Una parentesi: i processi inclusivi non rischiano di svuotare il ruolo dei politici?**

Qui si apre una questione scottante: il politico che si affida a un processo inclusivo si spoglia dei suoi poteri decisionali per delegarli a un insieme di persone più o meno rappresentative. Non si tratta di una rinuncia delle proprie prerogative? O addirittura di un tradimento del suo mandato elettorale?

Indubbiamente i processi inclusivi occupano uno spazio che è tradizionalmente di esclusiva pertinenza della politica. Compete infatti

agli attori politici (dislocati nelle istituzioni o nei partiti) assumersi la responsabilità delle decisioni che riguardano la collettività e interpretare le domande dei cittadini coinvolti. Viceversa, quando un politico mette in piedi un processo inclusivo, finisce per rimettere la decisione al confronto tra gli *stakeholder* rinunciando in questo modo a sostenere il proprio punto di vista e ad assumersi le relative responsabilità. È un passo accettabile?

In realtà non si può dire che in questi casi il ruolo del politico risulti svuotato. Diremmo piuttosto che esso si ricostituisce a un altro livello. Egli non si presenta più come decisore in forma diretta, ma piuttosto come promotore, regista o arbitro e di processi che sono affidati all'interazione dei destinatari della decisione. L'attore politico attua una delega a favore degli *stakeholder*, ma non si spoglia integralmente delle sue prerogative, anzi le ricostituisce a livello più alto in quanto garante. E non si tratta affatto di un ruolo passivo: esso richiede una continua attenzione, frequenti interventi ed esercizio di autorevolezza. Certamente si tratta di una ridefinizione radicale della tradizionale funzione del politico, che andrebbe seriamente meditata. Anzi si potrebbe pensare che in molti casi i candidati alle elezioni non dovrebbero presentare agli elettori le *loro soluzioni* per i problemi particolarmente complessi, ma piuttosto *i metodi e i percorsi* che intendono adottare per affrontarli. È una visione fantascientifica? Forse, ma di fronte alla crisi dei tradizionali canali di collegamento tra società e istituzioni (ossia dei partiti politici) è probabile che questa configurazione (puntare sul metodo, piuttosto che sulle soluzioni) diventi un'opzione quasi obbligata su cui sviluppare la competizione elettorale tra i candidati.

## Facilitatori

Un conto è promuovere i processi inclusivi, garantirli e governarli, un conto è condurli concretamente (e anche progettarli). Qui entrano in gioco competenze meno politiche e più tecniche. E infatti queste funzioni sono normalmente affidate a professionisti, specializzati nel disegnare i processi decisionali, coinvolgere gli attori rilevanti, favorire la partecipazione dei cittadini comuni (quando è necessario), mettere gli attori in relazione tra di loro, stimolare il confronto, facilitare le interazioni tra le parti e aiutarle ad ascoltarsi, mediare tra di esse, affrontare e gestire i conflitti, assistere i negoziati, favorire lo sviluppo di processi deliberativi, gestire le dinamiche di gruppo, tenere sotto ragionevole controllo lo sviluppo dei processi, aiutare le parti a redigere i testi degli accordi. Nelle schede che abbiamo presentato nei capitoli precedenti ricorrono continuamente figure professionali di questo tipo.

Non esiste (ancora?) un termine univoco per designare questi professionisti. Essi sono chiamati, di volta in volta, *facilitatori*,

*mediatori, esperti in partecipazione, accompagnatori, animatori sociali o territoriali*, ecc. Ciascuna di queste definizioni mette in luce competenze leggermente diverse. I *facilitatori* sono soprattutto specializzati nel gestire piccoli gruppi e nel favorire l'interazione tra le persone; i *mediatori* si occupano prevalentemente della risoluzione dei conflitti e aiutano le parti nel processo negoziale; gli *animatori* sono specializzati a condurre indagini sociali, rintracciare e intervistare gli attori; gli *esperti in partecipazione* impostano e gestiscono il coinvolgimento dei cittadini, ecc. Ma sono distinzioni tutt'altro che nette e spesso si sovrappongono.

Questi professionisti possono essere *interni* o *esterni* all'amministrazione. Normalmente sono esterni, dal momento che le amministrazioni non hanno interesse a dotarsi in pianta stabile di professionalità a cui devono ricorrere solo occasionalmente.

### **Perché rivolgersi a professionisti?**

La ragione più ovvia è che la progettazione e la conduzione dei processi inclusivi richiede la conoscenza di tecniche specifiche e la concreta capacità di metterle in pratica, come questo manuale sta mostrando abbondantemente. Sono competenze complesse che non si improvvisano.

Ma c'è una seconda ragione, altrettanto importante. I partecipanti a un processo inclusivo hanno bisogno di essere *assistiti*, ma non desiderano affatto essere *condotti per mano* verso una specifica soluzione. Anzi spesso hanno il sospetto di essere stati chiamati per confermare una scelta già presa altrove e sono estremamente suscettibili su questo punto. Un processo partecipativo funziona soltanto se i partecipanti si sentono liberi e non strumentalizzati.

L'intervento di professionisti ha il grande vantaggio di mettere in campo persone che vengono palesemente da fuori e che sono del tutto estranee al gioco. Sono retribuiti per i servizi che offrono. Non hanno opzioni da sostenere. Non hanno preferenze sul merito delle questioni. Sono interessati al processo in se stesso e non alle soluzioni che ne emergeranno. Il loro successo si misurerà sulla capacità di condurre il processo a buon fine e in tempi ragionevoli, non sulla natura delle decisioni che verranno prese. Il professionista, insomma, dà le massime garanzie di *neutralità*. Non sempre avviene lo stesso con i politici e con i funzionari: è bene, quindi, che essi a un certo punto facciano un passo indietro e lascino la conduzione concreta del processo in mani esperte e imparziali.

### **Quali competenze devono avere?**

I facilitatori, e gli altri professionisti dello stesso genere, sono *esperti di processo*. Non devono conoscere necessariamente le specifiche materie trattate nel corso della vicenda (ad esempio, urbanistica, ambiente, sviluppo locale, politiche sociali, smaltimento dei rifiuti, ecc.).

È ovvio che una buona conoscenza nel merito delle questioni non guasta. E del resto capita che alcuni facilitatori si specializzino mag-

giormente in questioni ambientali, altri in progetti urbanistici, altri ancora in politiche sociali.

Ma il punto centrale è un altro: essi devono possedere competenze nella gestione delle interazioni. Devono ovviamente conoscere diverse tecniche (anche per poter consigliare l'amministrazione su quella o quelle che ritengono più appropriate). Ma devono soprattutto aver sviluppato un atteggiamento giusto nell'ascolto (attivo) delle persone.

A ben guardare il facilitatore non è semplicemente – come si afferma di solito – un'entità neutrale o equidistante dalle parti. La sua virtù non risiede nella distanza che riesce a frapporre rispetto agli interessi di ciascuno, ma piuttosto nella capacità di essere ugualmente vicino a tutti. Come ha mostrato lo studioso americano John Forester<sup>1</sup> il mediatore è un amico (in senso aristotelico) delle parti in causa: si prende a cuore i loro problemi, le aiuta a vedere i possibili vantaggi di una certa soluzione o le trappole in cui potrebbero cadere. L'imparzialità del facilitatore è infatti cosa assai diversa (e per certi versi opposta) da quella del giudice, del tecnico o del burocrate. È informale invece che formale, è calda invece che fredda, è vicina invece che lontana. È soprattutto questo spirito che il facilitatore deve essere in grado di possedere.

### **Come si formano?**

Attualmente in Italia i facilitatori si formano sul campo (magari dopo aver partecipato, all'estero, a qualche master o a qualche processo partecipativo). Il loro retroterra disciplinare è molto vario: possiamo trovare in egual misura persone che hanno alle spalle una formazione in sociologia, psicologia, antropologia, urbanistica, architettura o scienze politiche. Spesso giungono a questo tipo di specializzazione, dopo essersi occupati di questioni ambientali (per esempio nell'associazionismo), urbanistiche (per esempio in studi di progettazione urbana), sociali (per esempio in cooperative sociali o nel volontariato) o di sviluppo locale e aver constatato che la risoluzione di questioni complesse, nei diversi settori, richiede qualche forma di coinvolgimento e di partecipazione.

Non esistono ancora corsi di laurea o master espressamente finalizzati a formare questo tipo di professione. Ma esistono numerosi percorsi formativi in cui si offrono corsi in *gestione dei conflitti*, *mediazione*, *tecniche di partecipazione*, ecc. Nella scheda 2 indichiamo alcune esperienze formative che in Italia si propongono di formare, almeno in parte, figure professionali di questo genere.

1. J. Forester, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge Mass., MIT Press, 1999.

## Scheda 2 Dove si offrono competenze per i facilitatori in Italia

Alcune competenze che possono essere utili ai facilitatori sono offerte da vari corsi post-universitari che si occupano di politiche pubbliche.

### POLITICHE PUBBLICHE

- Master in Analisi delle Politiche Pubbliche, Torino

### SVILUPPO LOCALE

- Master in Sviluppo Locale, Parma
- Master in Sviluppo Locale, Alessandria
- Master in Agenti di Sviluppo Locale, Roma.
- Master in Regolazione Politica dello Sviluppo Locale, Padova
- Master per Tecnici di Politiche Territoriali: tra Regione e Europa, Urbino
- Master in Pianificazione dello Sviluppo Locale, Napoli

### POLITICHE AMBIENTALI

- Master in Gestione Sostenibile dell'Ambiente a scala Locale (GESAL), Milano
- Master in Gestione Ambientale e Sviluppo Sostenibile, Ferrara
- Master in Sviluppo Integrato e Sostenibile, Chieti
- Scuola Europea di Studi in Gestione Integrata dell'Ambiente, Pavia
- Master in Tecniche per la Progettazione e la Valutazione Ambientale, Torino

### POLITICHE SOCIALI

- Master in Promozione della Partecipazione Sociale, Urbino
- Master in Sviluppo Locale e Qualità sociale, Milano

### PROGETTAZIONE PARTECIPATA

- Corso di perfezionamento post laurea in Città Sostenibile e Agenda 21 Locale – Strumenti Urbanistici e Progettazione Partecipata, Venezia.
- Scuola di Alta Formazione per la Progettazione Partecipata (in corso di istituzione)
- Corso di Formazione, Interazione e Sostenibilità nei Programmi Complessi: dalla programmazione al cantiere, Milano e Roma

## 9. Con quali esiti. Che cosa possiamo aspettarci e come possiamo valutare i risultati raggiunti

Quali risultati possiamo aspettarci da un processo decisionale inclusivo? O, meglio, che cosa possiamo aspettarci di diverso rispetto a un processo decisionale di tipo tradizionale? Quale può essere il *valore aggiunto* della partecipazione o della concertazione? Queste domande sono ovviamente cruciali: abbiamo infatti bisogno di sapere se vale la pena intraprendere questa strada e quali risultati possiamo concretamente sperare di raggiungere.

I vantaggi generati dai processi decisionali inclusivi possono essere esaminati su due piani diversi: sul piano del *contenuto delle decisioni* e sul piano delle *relazioni tra gli attori* che essi sono in grado di mettere in moto. Possiamo quindi aspettarci che questi processi producano:

- *decisioni migliori;*
- *relazioni migliori tra i partecipanti* (o come si può anche dire: *beni relazionali, capitale sociale*).

I due tipi di risultato (il *contenuto delle decisioni* e le *relazioni*) sono in parte collegati. Se un processo inclusivo fallisce sul piano del contenuto (non riesce a risolvere nessun problema, si blocca di fronte a posizioni contrapposte o produce decisioni che scontentano tutti), difficilmente potrà produrre relazioni migliori tra i partecipanti. Anzi è probabile che lasci dietro di sé uno strascico di recriminazioni, sfiducia e frustrazione.

Ma può anche capitare che un processo decisionale non risulti del tutto felice sul piano dei contenuti, ma possa ciò malgrado aiutare i partecipanti a conoscersi, a rafforzare e a migliorare le loro relazioni, a creare nuove solidarietà. Oppure, al contrario, che vengano raggiunte soluzioni che aumentano il benessere collettivo, ma ciò malgrado, una volta concluso il processo, i partecipanti perdano qualsiasi contatto tra di loro e si ritorni, sul piano delle relazioni, alla situazione precedente.

Entrambi gli aspetti sono importanti. Non bisognerebbe trascurare né l'uno né l'altro.

## Decisioni migliori

Benché spesso si pensi che decidere in molti comportamenti decisionali peggiori (cattivi compromessi, perdita di tempo, paralisi decisionale, accordi spartitori, ecc.), in realtà esiste la possibilità (purtroppo non la certezza) che le decisioni finali possano essere migliori con riferimento ad almeno cinque aspetti<sup>1</sup>. I processi inclusivi possono infatti produrre decisioni:

- più *efficienti*, in quanto permettono di raggiungere una soluzione con tempi e costi contenuti;
- più *equi*, in quanto permettono che tutti gli interessi coinvolti siano egualmente considerati;
- più *sagge*, in quanto favoriscono l'invenzione di soluzioni innovative che tengono conto di tutti i possibili punti di vista;
- più *stabili*, in quanto chi ha partecipato al processo non avrà ragione di premere per un loro cambiamento;
- più *facili da attuare*, in quanto incontreranno minori opposizioni.

### Decisioni più efficienti: il problema dei costi e dei tempi

Un processo decisionale può essere considerato efficiente se riesce a giungere al risultato finale con un impiego non eccessivo di tempo e di risorse. Un processo efficiente non dovrebbe durare all'infinito e non dovrebbe consumare troppe energie e troppo denaro. L'idea che i processi inclusivi possano essere più efficienti può sembrare paradossale. È infatti evidente che essi richiedono risorse aggiuntive rispetto ai processi ordinari, sia in termini di costi vivi per le amministrazioni che li promuovono (per esempio per la comunicazione o per i servizi di facilitazione o di accompagnamento), sia in termini di costi indiretti (per esempio, le maggiori energie profuse dagli apparati amministrativi). E, inoltre consumano tempo: quando mettiamo intorno a un tavolo persone molto diverse dobbiamo dare loro la possibilità di conoscersi e di prendere confidenza con il tema sul tappeto. Nei processi inclusivi ci vuole pazienza.

E allora come facciamo a dire che possono essere più efficienti?

Innanzitutto perché le risorse aggiuntive (che indubbiamente sono necessarie) possono essere ragionevolmente tenute sotto controllo. I processi inclusivi, lo abbiamo visto, non vengono lasciati allo stato brado, ma sono strutturati entro precise cornici. Possiamo prevedere, in linea di massima, quanto dureranno e quanto costeranno. Chi progetta un processo inclusivo è in grado, di solito, di formulare un preventivo. Alcune tecniche hanno una durata prefissata e molto circoscritta. Un'esperienza di *Open Space* (vedi capitolo 6) non può durare più di una giornata (e richiede qualche settimana per essere preparata). Le giurie di cittadini (vedi capitolo 7) durano di solito uno o due week end e richiedono qualche mese di preparazione. Di per sé queste esperienze sono momenti di un processo più ampio e più lungo: ma nel complesso l'ammontare delle risorse da impiegare è calcolabile.

1. Questa classificazione è in parte tratta da L. Susskind, J. Cruikshank, *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books, 1987, che indicano quattro proprietà dei processi decisionali inclusivi: *efficiency, fairness, stability e wisdom*.

Ovviamente non è sempre possibile rispettare integralmente i costi e i tempi preventivati (una certa elasticità, al contrario, è altamente auspicabile), ma non ci troviamo mai in una situazione del tutto fuori controllo. I costi vivi, del resto, non sono mai esorbitanti (vedi scheda 1).

### **Scheda 1 I costi vivi dei processi inclusivi. Qualche esempio**

#### **Piani di accompagnamento sociale**

I costi per un piano di accompagnamento sociale in un quartiere pubblico tra i 300 ed 600 alloggi possono essere compresi tra i 110 e 130 mila euro all'anno (compresa la gestione di un Punto).

#### **Eventi pubblici**

Gli eventi sono molto difficili da quotare perché i budget variano con molti fattori. Un intervento di rilevanza locale, tipo una festa di quartiere con animazioni, si aggira sui 10 mila euro. Un evento di rilevanza cittadina (concerto, spettacolo, installazione, ecc.) costa invece da un minimo di 50 mila ad una media di 100 mila euro.

#### **Open Space Technology**

L'organizzazione di un *Open Space*, comprensiva di fase preparatoria e di report istantaneo, costa all'incirca 20 mila euro, a cui si devono aggiungere le forniture (postazioni computer, catering) e i mezzi di comunicazione (sia per lanciarlo che, eventualmente, per valorizzarlo) che variano con l'ampiezza del pubblico a cui è rivolto (quartiere, città, provincia, ecc.)

#### **Progettare la candidatura di un Contratto di Quartiere**

La varietà dei bandi usciti a scala nazionale è enorme, da 10 mila a 100 mila euro, per periodi da 1 a 6 mesi di lavoro, indipendentemente che la candidatura richiedesse fasi di progettazione partecipata o meno.

Per un buon lavoro di redazione, comprensivo di progettazione partecipata (indagine più laboratori) si va da 30 a 40 mila euro comprese le indicazioni progettuali.

#### **Giuria di cittadini**

Una giuria di cittadini può costare, tutto compreso, dai 20.000 ai 40.000 euro.

#### **Il progetto "Non rifiutarti di scegliere"**

Un progetto complesso come "Non rifiutarti di scegliere" varato dalla Provincia di Torino per la scelta condivisa di impianti per lo smaltimento dei rifiuti ha richiesto circa 150 mila euro per quasi due anni di lavoro.

In secondo luogo, se è vero che i processi tradizionali possono durare e costare di meno, per fare un confronto bisogna mettere nel conto anche i costi e gli intoppi che sopravvengono dopo che la decisione (tradizionale) è stata presa. Tutti conosciamo casi di decisioni complesse che, una volta adottate formalmente (per esempio da una delibera di giunta o di consiglio), incontrano difficoltà di ogni tipo in sede di attuazione e spesso devono essere modificate o addirittura abbandonate. Per esempio, la maggior parte di decisioni che riguardano la localizzazione di discariche o di inceneritori va incontro a que-

sto destino. Ma anche altri tipi di decisioni, tendono ad essere contestate e messe in discussione, *dopo* che sono state ufficialmente prese. In questi casi i tempi (e i costi) si dilatano a dismisura e in modo incontrollabile. È infatti molto difficile riprendere il cammino dopo che una scelta, già adottata, si sia rivelata impraticabile. Al contrario nei processi inclusivi, le difficoltà vengono anticipate e i possibili oppositori vengono coinvolti. Essi si basano su questo precetto: “perdere tempo *prima*, per guadagnarne *dopo*”.

Va anche aggiunto che nei processi ordinari di decisione è molto difficile tenere sotto controllo i tempi. Si tratta di processi che non vengono esplicitamente pensati e progettati, che non sono espressamente assistiti da registi, facilitatori o mediatori e pertanto possono facilmente incepparsi, soprattutto quando si manifesta qualche forma di conflitto politico. I tempi della mediazione politica tradizionale possono essere lentissimi (anche perché non si servono di alcun metodo): la questione da risolvere può attendere mesi o anche anni, prima che si determinino le condizioni adatte. Viceversa i processi inclusivi hanno il vantaggio di essere strutturati e accompagnati. Possono oltrepassare le scadenze previste, ma è difficile si protraggano in eterno.

## Scheda 2 Tempi a confronto. Un esempio

### PROVINCIA DI TORINO. PROGETTO “NON RIFIUTARTI DI SCEGLIERE”

Il processo inclusivo per l'individuazione di due siti in cui localizzare una discarica e un inceneritore, con la partecipazione di tutte le comunità interessate, doveva durare 11 mesi: da marzo 2000 a gennaio 2001. Si è invece protratto fino a dicembre 2001, con una durata complessiva di 21 mesi. Al termine del processo sono state fornite due graduatorie (condivise!) dei siti per la discarica e per l'inceneritore.

Per diversi motivi (che riprenderemo nella scheda 2 del prossimo capitolo), il mondo politico torinese non accettò la graduatoria per l'inceneritore e scelse di riaprire la ricerca che si concluse ufficialmente solo nel dicembre 2003, con l'individuazione di un sito (su cui però, mentre scriviamo – giugno 2004) esistono ancora numerose contestazioni.

In sintesi:

Processo inclusivo e strutturato: 21 mesi (marzo 2000 – dicembre 2001)

Intermezzo: 4 mesi (gennaio 2001 – aprile 2001)

Processo politico tradizionale non strutturato: 32 mesi (maggio 2001 – dicembre 2003).

Testimonianza di Luigi Bobbio

## Decisioni più eque

Questo aspetto, a differenza del precedente, è intuitivo e non ha bisogno di particolari spiegazioni. Se tutti i possibili *stakeholder* hanno accesso al processo in condizioni di parità ed hanno la concreta facoltà di far valere i propri punti di vista e le proprie ragioni senza alcuna restrizione, è probabile che i risultati raggiunti saranno percepiti come equi da tutti i partecipanti. Qui vale un princi-

pio di tipo procedurale: se il processo è aperto e condotto in modo imparziale, i risultati si presenteranno come equi. Si tratta ovviamente di un aspetto fondamentale: accade spesso che le decisioni pubbliche tradizionali vengano accusate di essere inique nei confronti di qualche gruppo sociale o di qualche individuo, per il solo fatto che quel gruppo o quell'individuo non è stato coinvolto per tempo nel processo di decisione.

### **Decisioni più sagge: attenzione alla deriva distributiva**

Il processi inclusivi possono produrre decisioni più sagge. Questa è la vera scommessa. Ossia la capacità di risolvere i problemi attraverso soluzioni ricche o complete, grazie al fatto che sono in grado di integrare, in modo creativo, tutti i possibili punti di vista e tutti i possibili interessi. Per fare un esempio, noi possiamo considerare *saggio* un progetto di riqualificazione di una piazza che tenga conto, contemporaneamente, delle esigenze dei residenti, dei commercianti, degli automobilisti, dei ciclisti, dei genitori che hanno bambini piccoli, dei proprietari di cani, degli anziani, dei giovanissimi e degli investitori privati. Mentre considereremmo meno *saggio* un progetto che affrontasse lo stesso problema considerando soltanto alcune di quelle esigenze, sacrificandone altre. È possibile integrare tra di loro quelle diverse esigenze, che in prima battuta possono anche presentarsi come contrastanti? I ragionamenti che abbiamo svolto nei capitoli 5, 6 e 7 ci dicono che non è affatto impossibile. È una scommessa che può essere vinta.

Dobbiamo però anche dire che il successo non è affatto assicurato. I processi inclusivi possono anche generare soluzioni eque, ma poco sagge. Il loro principale inconveniente consiste infatti nella possibilità di dare luogo a cattivi compromessi (o compromessi al ribasso) e a soluzioni di tipo opportunistico e distributivo (del tipo: se ci sono in palio tot milioni di investimento pubblico, dividiamoli equamente tra i partecipanti in modo che ciascuno abbia la sua fetta della torta): si tratta di risultati che soddisfano tutti, ma non producono un vero bene comune. Un conto, per esempio, è utilizzare una somma data per costruire un grande ponte allo scopo di collegare diversi comuni che si trovano sulle due rive di un fiume. Un altro conto è ripartire quella somma tra i diversi comuni per costruire quattro piccoli ponti. Nel secondo caso la soluzione è equa, ma probabilmente è poco saggia.

Nei processi inclusivi, la deriva distributiva è sempre in agguato. Molti studiosi hanno criticato proprio per questo le esperienze dei patti territoriali, in quanto spesso si sarebbero risolti, secondo loro, in accordi di tipo spartitorio (in palio c'erano i 100 miliardi di vecchie lire, stanziati dal governo) che non hanno creato alcun vera risorsa aggiuntiva a favore della collettività<sup>2</sup>.

Si può contrastare la tendenza ad accontentare tutti senza creare nessun valore aggiunto per la collettività? I metodi e le tecniche che abbiamo proposto nei capitoli precedenti hanno proprio questo scopo. Aiutano le persone a non fermarsi sui loro interessi più imme-

2. Questo argomento è sollevato per esempio da A. La Spina, *Le politiche per il Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2003.

diati e le incoraggiano a guardare lontano (vedi capitolo 6). Cercano di evitare il confronto posizionale e inducono i partecipanti a indagare sui loro veri interessi (vedi capitolo 7). Riuscirci non è facile. Ma si tratta sicuramente della scommessa più importante (e affascinante).

### **Decisioni più stabili e più facili da attuare**

Se tutti gli *stakeholder* sono stati effettivamente coinvolti e sono arrivati a un risultato condiviso, nessuno di loro avrà interesse a mettere in discussione la soluzione raggiunta. La decisione sarà quindi stabile e non correrà il rischio di essere ribaltata. Per lo stesso motivo, non dovrebbero sorgere particolari intoppi nel processo di attuazione. Chi ha sottoscritto un accordo o si è riconosciuto nel risultato comune, sarà indotto a una maggiore responsabilità. Questa è, del resto, la principale ragione, di carattere pratico, che spinge le amministrazioni a coinvolgere gli *stakeholder*. Molto spesso, infatti, le amministrazioni non sono mosse dall'ambizione di raggiungere soluzioni migliori (o più sagge), ma semplicemente dall'esigenza di prevenire possibili opposizioni e di arrivare a un punto fermo, qualsiasi esso sia.

Può naturalmente succedere che una scelta condivisa sia messa successivamente in discussione. Ci possono essere gruppi che si sono rifiutati di partecipare proprio per tenersi le mani libere. Può accadere che alcuni dei partecipanti siano indotti a cambiare idea dalle pressioni della loro base o da qualche evento inatteso. In generale, però, come rileva il sindaco di Bruino (scheda 3)

“quelli che non hanno partecipato – per loro scelta – o che si sono trovati in minoranza non hanno poi potuto essere particolarmente aggressivi contro l'amministrazione, quando si sono operate scelte che scaturivano da indicazioni collettive. Anche quando ... vi sono state reazioni piuttosto accese da parte di qualcuno, per noi amministratori è stato molto più facile controbattere e giungere a soluzioni concordate”

### **Scheda 3 Decisioni più stabili**

COMUNE DI BRUINO (TORINO), SUL CASO DEL PIANO URBANO DEL TRAFFICO DI BRUINO E DELLA RIQUALIFICAZIONE DELLA PIAZZA CENTRALE

INTERVISTA AL SINDACO PAOLO VIOLINO

#### **Qual era il suo problema iniziale?**

Dovevamo predisporre il piano urbano del traffico per il nostro comune, tenendo conto non solo degli aspetti puramente viabilistici, ma anche degli aspetti urbanistici, specialmente nel centro storico. L'obiettivo era di migliorare la sicurezza e le occasioni di socializzazione senza porre limiti troppo stringenti alla circolazione dei veicoli.

#### **Come ha pensato di affrontarlo?**

Avendo a che fare con problemi che interessano tutti e in cui non vi sono interessi personali dei singoli residenti evidentemente contrastanti, abbiamo ritenuto importante acquisire le opinioni e le idee del più ampio numero

possibile di cittadini che avessero voglia di interessarsi al problema e di dire la loro. Scartammo la soluzione di indire un'assemblea pubblica sull'argomento, a causa della poca affluenza che si ha sempre in queste assemblee, dove pochi hanno voglia di esprimersi in pubblico. Ci sembrò quindi importante raccogliere le idee sia di un certo numero di portatori di interessi diffusi (associazioni, forze politiche, chiesa, commercianti...) sia dei cittadini in genere, autonomamente e anonimamente. Per far questo ritenemmo importante rivolgerci a qualcuno (Avventura Urbana) che avesse una specifica esperienza professionale in questo tipo di indagine.

Ricevemmo critiche pesanti da parte di alcuni consiglieri di opposizione, che si ritenevano unici delegati a riferire il parere della cittadinanza. L'indagine fu invece molto significativa, per cui ritenemmo utile rivolgerci di nuovo agli stessi professionisti – che avevano sentito direttamente il parere dei cittadini – quando si trattò di progettare la riqualificazione della piazza del Municipio, centro del paese.

#### **Che risultati pensa di aver ottenuto?**

Molti residenti hanno apprezzato che fosse richiesto il loro parere su una pianificazione urbana di una certa importanza. Quelli che non hanno partecipato – per loro scelta – o che si sono trovati in minoranza non hanno poi potuto essere particolarmente aggressivi contro l'amministrazione, quando si sono operate scelte che scaturivano da indicazioni collettive. Anche quando, come nel caso della progettazione della nuova piazza, vi sono state reazioni piuttosto accese da parte di qualcuno, per noi amministratori è stato molto più facile controbattere e giungere a soluzioni concordate.

Un piano urbanistico frutto di concertazione è più accettato e quindi più valido di un piano tecnicamente perfetto ma che *passa sopra le teste* dei cittadini.

Intervista a cura di Isabelle Toussaint, Avventura Urbana

## **Relazioni migliori: il capitale sociale e l'empowerment**

Al di là dei risultati di merito, i processi inclusivi possono generare un altro effetto di grandissima importanza, ossia stimolare la nascita di nuove relazioni tra i partecipanti o rafforzare quelle esistenti. Questo aspetto può anche essere definito come aumento del *capitale sociale*. Il capitale sociale è costituito dai legami di cooperazione e fiducia, che sussistono in un certo ambito sociale. Questi legami (come lo stesso termine *capitale* indica) costituiscono un patrimonio, che è in grado di produrre frutti nel futuro. Più il capitale sociale è esteso (ossia, migliori sono le relazioni tra gli attori) e più è probabile che nascano in futuro iniziative cooperative per risolvere i problemi comuni.

Il lavoro in comune, infatti, crea legami, avvicina i linguaggi, abitua persone che provengono da ambienti diversi a confrontarsi tra di loro e a tener conto delle reciproche esigenze. Un processo inclusivo non è importante soltanto per la specifica questione che è in grado di affrontare, ma anche per i beni relazionali che riesce a generare e che potranno continuare a dare frutti anche dopo che quel processo decisionale sarà concluso. Gli attori coinvolti saranno probabilmente in grado di prendere nuove iniziative e impareranno a camminare con le loro gambe, anche senza bisogno di aspettare un impulso dall'alto.

### **Empowerment: ovvero imparare a camminare con le proprie gambe**

Uno degli obiettivi (indiretti, ma fondamentali) dei processi inclusivi è proprio l'*empowerment*: una parola difficile da rendere in italiano, perché non significa soltanto "attribuire o delegare potere" (in senso formale), ma anche "mettere le persone in condizioni di esercitarlo". Potremmo tradurlo con l'espressione: "imparare a camminare con le proprie gambe".

Esistono svariati casi di processi inclusivi che hanno generato effetti di questo genere. Ci sono stati per esempio contratti di quartiere, nati per migliorare la situazione edilizia e sociale, in cui, una volta concluse le azioni previste, gli abitanti hanno dato vita a un'agenzia permanente per lo sviluppo del loro quartiere o per la gestione degli spazi verdi. In alcuni Progetti di Riqualificazione Urbana (Pru) gli inquilini delle case popolari si sono organizzati per gestire in proprio la manutenzione degli spazi comuni, ricevendo una specifica delega dall'Ente preposto. Anche molti patti territoriali si sono conclusi con la costituzione di Agenzie per lo sviluppo che hanno proseguito la loro opera anche dopo che i finanziamenti del patto erano stati erogati.

In tutti questi casi è soprattutto importante quello che rimane quando l'esperienza di partecipazione si è conclusa (vedi scheda 4), quello che succede *dopo*. Uno dei precetti della nuova amministrazione post-burocratica, secondo Osborne e Gaebler<sup>3</sup>, è: "Responsabilizzare la comunità invece che servirla". Si tratta di un passaggio fondamentale: l'obiettivo dell'amministrazione non sarebbe più soltanto quello di offrire servizi ai cittadini, ma anche quello di mettere i cittadini in condizioni di servirsi da sé. Un precetto molto simile è entrato a far parte della nostra carta costituzionale sotto il nome di *sussidiarietà orizzontale*:

"Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà" (art. 118, 4 c., Cost.).

I processi inclusivi non possono avere sempre l'ambizione di promuovere l'accrescimento del capitale sociale e l'*empowerment* delle comunità: in molti casi può essere sufficiente che essi siano in grado di trovare soluzioni adatte a problemi complessi o controversi. Ma questo ulteriore sviluppo non andrebbe assolutamente trascurato perché qui si gioca la capacità di innescare nuovi processi di partecipazione e di crescita della cittadinanza.

3. D. Osborne e T. Gaebler, *Dirigere e governare*, Milano, Garzanti, 1995.

### COMUNE DI VENEZIA. IL CASO DEL REGOLAMENTO PER IL VERDE IN CITTÀ

INTERVISTA A CRISTIANA SCARPA, DIREZIONE AMBIENTE E SICUREZZA DEL TERRITORIO  
DEL COMUNE DI VENEZIA

#### Qual era il problema?

La scrittura di un regolamento per il verde risponde ad un doppio ordine di necessità: da un lato la città non aveva un regolamento e quindi dal punto di vista tecnico, interno al Comune, era una lacuna da colmare; dall'altro lato si assisteva alla mobilitazione di alcuni gruppi di cittadini esasperati per la mancanza di regole che tutelassero il verde dei loro quartieri, spesso trascurato e comunque non sufficientemente rispettato per le funzioni che svolge e per i diritti che gli devono essere attribuiti. L'insieme di queste due necessità ha posto l'urgenza di giungere all'approvazione di un regolamento.

#### Che percorso avete adottato?

Una prima fase si potrebbe chiamare di *approfondimento tecnico*. In circa 3 mesi all'interno dell'Ufficio Comunale del Verde sono state raccolte diverse esperienze sia nazionali che estere (in particolare, per le prime ricordo il regolamento di Torino soprattutto per quanto prescrive a riguardo delle situazioni in cui sono da installare cantieri che potrebbero compromettere la vita delle piante; per le seconde, Newcastle, per l'impostazione divulgativa, capace di interessare al tema anche i non esperti).

#### E la partecipazione?

Parallelamente abbiamo cominciato a pensare a come coinvolgere le parti di cittadinanza che già si erano mobilitate e come allargare il processo a tecnici esterni al Comune. È quindi stato organizzato un Forum civico con il preciso obiettivo di scrivere il regolamento. I lavori del Forum sono durati circa 6 mesi, da giugno a dicembre 2002. Dal punto di vista organizzativo, il Forum è stato suddiviso in gruppi, coincidenti con le varie questioni che sarebbero state trattate nel regolamento. Ad ogni gruppo era in pratica assegnata la scrittura di un capitolo del regolamento stesso. Un rappresentante di ogni gruppo avrebbe poi preso parte in quello che è stato denominato *comitato di redazione*, che aveva il compito di trascrivere i contenuti delle discussioni effettuate in forma di articolo. Anche la composizione del comitato era quindi mista essendo presenti in esso cittadini, tecnici, rappresentanti della società affidataria della manutenzione del verde (Vesta SpA) e rappresentanti degli ordini professionali forestali-agronomi, ingegneri, e architetti-paesaggisti.

#### E poi?

La terza fase è quella del normale iter di approvazione amministrativa: la bozza elaborata da forum e comitato di redazione è stata discussa in giunta comunale, nei quartieri, nelle commissioni consiliari e nel consiglio comunale. Il tutto è passato poi per il parere tecnico di polizia municipale, lavori pubblici, urbanistica, ambiente e sicurezza del territorio. Tutti questi uffici hanno presentato delle osservazioni, parte delle quali sono state recepite (quelle non recepite sono state portate in Consiglio comunale come controdeduzioni). Tutto l'iter di approvazione è durato da gennaio a luglio 2003.

#### Che risultati avete ottenuto?

I vantaggi riconosciuti in questo processo partecipato sono soprattutto nel fatto che, alla fine, c'è un risultato concreto che risponde pienamente all'obiettivo inizialmente posto. Ogni partecipante ha guardato con orgoglio al regolamento in quanto ci ha ritrovato il proprio contributo, e tutti hanno percepito un accrescimento delle proprie conoscenze.

### Che cosa è rimasto, dopo la conclusione dell'esperienza?

Poi ci sono vantaggi nel tipo di rapporto che si è instaurato tra le diverse componenti del Forum, anche se sussistono tuttora delle divergenze soprattutto tra i cittadini che partecipano e la società affidataria. Uno dei contenuti salienti di questo regolamento è infatti da vedersi nell'istituzione del Forum del Verde come organo consultivo permanente per tutti gli interventi da compiersi sul verde. Le difficoltà ora incontrate in questo Forum stanno sostanzialmente nella sua scarsa capacità propositiva, in quanto i progetti di taglio e sostituzione di alberature presentati da Vesta sono spesso bocciati. Il Forum comunque garantisce un contatto tra le diverse componenti in gioco, ma garantisce anche che tutte le questioni legate al verde saranno sempre al centro dell'attenzione, al di là dei cambiamenti ai vertici amministrativi. Da quando c'è il Forum, inoltre, si è notata una maggiore cautela e senso di responsabilità da parte di tutti gli uffici comunali che hanno competenza sul verde o lavorano sul territorio. Il Forum quindi svolge anche un'azione di controllo su quanto viene progettato e realizzato in città.

Per tornare al regolamento infine, un aspetto non secondario è quello del linguaggio con cui è stato scritto. Uno dei criteri di scrittura emerso nel Forum era infatti quello che il regolamento fosse il più possibile comunicativo, così da permetterne la divulgazione alla cittadinanza e fornire a quest'ultima uno strumento per conoscere ed agire in prima persona per la tutela del verde in città.

a cura di Andrea Mariotto, Laboratorio l'Ombrello

## La valutazione

Valutare un processo decisionale inclusivo significa prendere in considerazione entrambi gli aspetti, e perciò domandarsi:

- le *decisioni* raggiunte sono state effettivamente prese in modo *efficiente*, sono risultate *eque, stabili e sagge*? E, se no, perché?
- le *relazioni* tra i partecipanti sono effettivamente *migliorate* e hanno generato nuove possibilità per il futuro? I soggetti coinvolti hanno imparato a camminare con le loro gambe? E, se no, perché?

Va detto subito che è molto difficile rispondere in modo rigoroso a queste domande e che le risposte saranno sempre controverse. La valutazione non è in grado di dare certezze, ma può aiutare i promotori a capire quali sono le difficoltà, le cose che non funzionano o non hanno funzionato. Può aiutarli a ridefinire i problemi, a ripensare l'impostazione del percorso prescelto e a intravedere nuove possibilità. Serve quindi per apprendere.

### Bisogna ricorrere sistematicamente alla valutazione?

Assolutamente no. Non serve a niente sottoporre a valutazione qualsiasi processo. Perché la valutazione sia utile bisogna che sia indirizzata a rispondere a specifiche domande; o, in altre parole, occorre che il committente abbia dei dubbi circa il funzionamento o l'efficacia del processo che ha messo in moto e voglia capire se essi sono fondati. Se manca questa consapevolezza critica da parte del committente, è probabile che la valutazione si risolverà in un esercizio sterile, producendo magari rapporti di centinaia di pagine pieni di tabelle, informazioni e commenti, ma che – stringi, stringi – finiscono per non dire nulla. Pertanto l'imperativo giusto non è: "Valutate!";

ma, piuttosto, “Ponetevi criticamente rispetto a quello che avete fatto, formulate dubbi e domande e poi sottoponeteli a un esercizio di valutazione”.

### **Chi può svolgere la valutazione?**

Perché l'esercizio di valutazione sia serio deve essere svolto da un soggetto esterno che, proprio perché non coinvolto nella progettazione e nella gestione del processo, può offrire una visione disincantata, aiutare i soggetti coinvolti a cogliere aspetti che, da soli, non avrebbero la possibilità di vedere. Il valutatore esterno non deve presentarsi come un giudice che debba decidere se il processo è andato bene o è andato male (nella quasi totalità dei casi non sarà assolutamente in grado di dare un giudizio così netto), ma piuttosto come un esperto che, studiando il processo e i suoi risultati con specifiche metodologie di indagine, può mettere in luce aspetti nascosti.

### **Che ruolo possono avere i partecipanti al processo?**

Il valutatore esterno deve lavorare a stretto contatto con il committente e con gli altri *stakeholder*. Gli attori che hanno partecipato al processo (o che vi partecipano) non sono soltanto oggetto di osservazione da parte del valutatore, ma sono *soggetti attivi* della valutazione. Il ruolo del valutatore non viene confinato a quello meramente tecnico di colui che è capace ad usare in modo rigoroso metodi o strumenti analitici sofisticati, siano essi quantitativi o qualitativi: deve diventare una sorta di *facilitatore*, capace di condurre i diversi attori coinvolti all'interno di un processo di auto-valutazione ed apprendimento. *La valutazione di un processo partecipato deve essere a sua volta partecipata.*

### **Valutazione in itinere oppure ex post?**

Dipende. Può essere utile avviare la valutazione mentre il processo è in svolgimento (valutazione in itinere) quando si è nella possibilità di correggerlo in corso d'opera. Può essere utile svolgerla dopo che il processo si è concluso (valutazione ex post), quando si pensa di poterlo replicare in futuro e si ha la possibilità di aggiustare il tiro.

### **Quali metodologie?**

Le metodologie da usare nella valutazione dipendono dalle domande che sono state sollevate (e non viceversa). Toccherà ai valutatori proporre le metodologie opportune attraverso gli incontri preliminari con il committente e gli altri *stakeholder*. A seconda del problema sul tappeto possono essere usati sia metodi quantitativi che qualitativi: il punto fondamentale è raggiungere un buon accordo tra il committente e il valutatore sugli aspetti su cui indagare e sui metodi per farlo.

### MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLE ATTIVITÀ DELL'AGENZIA DI SVILUPPO DI VIA ARQUATA A TORINO

Obiettivo del lavoro di valutazione svolto nel corso di due anni (2002/2003) è stato quello di sviluppare un percorso di monitoraggio e valutazione delle attività svolte e coordinate dall'Agenzia di sviluppo di Via Arquata, costituita in seguito al contratto di quartiere, al fine organizzare momenti di riflessione sulla programmazione futura a partire da esiti ricavabili dalle attività del passato. Per progetti di tipo complesso, come questo di Via Arquata, è sembrato essenziale considerare monitoraggio e valutazione come parti costitutive del processo di continuo affinamento e messa in discussione delle scelte originarie, sulla base del continuo confronto con le realtà di attuazione.

Il progetto ha, quindi, assunto come principale riferimento per l'impostazione delle attività il carattere sperimentale ed innovativo dell'esperienza dell'agenzia di sviluppo di Via Arquata.

In generale le conseguenze, sul piano della valutazione, sono state le seguenti:

- evitare impostazioni orientate alla standardizzazione del percorso e degli strumenti, poco efficaci per una iniziativa con pochi anni di vita, e che utilizza metodologie d'azione sperimentali;
- evitare impostazioni basate sull'individuazione di indicatori rigidi e sintetici, poco in grado di rappresentare la complessità delle azioni svolte, sia sul piano degli obiettivi, sia sul piano delle modalità operative;
- orientare la valutazione come strumento di sostegno all'Agenzia ed alle associazioni coinvolte, utile a migliorare le capacità di trattamento dei problemi incontrati in fase attuativa, ed al riorientamento dei programmi, più che come strumento di controllo delle attività svolte.

Il percorso di monitoraggio e valutazione proposto per l'anno 2002 si è basato sul coinvolgimento diretto dei diversi soggetti attuatori (l'Agenzia, le associazioni responsabili delle azioni, il Comune di Torino) sia nell'impostazione, sia nella messa a punto delle indicazioni e dei risultati finali ed è stato rivolto principalmente alla ricostruzione dei processi realizzativi delle singole azioni, in modo da fare emergere le problematiche connesse all'attuazione.

Il progetto proposto invece per il 2003 ha tenuto conto degli esiti delle attività di valutazione del 2002, ed è stato rivolto ad affrontare più che altro il problema del riposizionamento dell'Agenzia di sviluppo, sia dal punto di vista del suo ruolo nei confronti dei soci e nei confronti dell'esterno, sia dal punto di vista delle strategie di sviluppo.

In questo senso il percorso di valutazione 2003 si è caratterizzata maggiormente come strumento di accompagnamento all'azione dell'Agenzia e, dal punto di vista metodologico, si è basato sempre sul coinvolgimento diretto dei soci, dello staff e del direttivo dell'Agenzia.

Testimonianza di Paolo Fareri e Giancarlo Vecchi, Irs

## E le procedure formali? A cavallo tra due mondi: la difficile traduzione

Fin qui ci siamo completamente disinteressati delle procedure formali. Abbiamo ragionato come se non esistessero gli atti amministrativi, i provvedimenti, le delibere, le determine, i bandi, ecc. Ma ovviamente gli amministratori pubblici devono fare i conti con le leggi e, alla fine, i risultati condivisi devono confluire in qualche atto giuridico per poter diventare operativi. Dobbiamo quindi chiederci: che rapporto può sussistere tra i processi inclusivi e le procedure amministrative?

Possiamo distinguere due situazioni diverse: in alcuni casi i processi inclusivi si svolgono all'interno di atti normativi che li autorizzano o li incoraggiano; in altri casi essi si svolgono del tutto extra legem (non sono vietati, ma non sono neanche esplicitamente previsti). Vediamo separatamente le due situazioni.

### **Procedure formali che prevedono o incoraggiano processi inclusivi**

Negli ultimi vent'anni i *tavoli* si sono moltiplicati anche nelle leggi. Il legislatore si è reso gradatamente conto che esistono problemi complessi che non possono essere affrontati se non con il coinvolgimento di tutti i diretti interessati e ha dato specifiche disposizioni per incoraggiare o regolare i processi decisionali inclusivi. Il capostipite di questa nuova consapevolezza è costituito dalla norma che nel 1990 istituì gli *accordi di programma*. Vale la pena rileggerla:

“Per la definizione e l’attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l’azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, ... il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco... promuove la conclusione di un *accordo di programma*... per assicurare il *coordinamento delle azioni* e per *determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento* ed ogni altro connesso adempimento” (art. 24, Legge 142/1990, ora: art. 34, D.Lgs. 267/2000, *corsivo aggiunto*).

Benché la disposizione preveda il coinvolgimento delle sole amministrazioni pubbliche (e non di tutti i possibili *stakeholder*) siamo già pienamente nel campo dei processi inclusivi: si sottolinea l'esigenza dell'*integrazione* (su cui tanto abbiamo insistito in questo manuale) e si prevede che questa esigenza debba essere soddisfatta attraverso un *confronto diretto* destinato a sfociare in un *accordo*. Siamo ormai lontani dal modello dell'amministrazione autoritativa che agiva esclusivamente mediante atti unilaterali. Entriamo invece in un mondo diverso in cui un tipico strumento del diritto privato – l'accordo, il contratto – viene offerto per prendere decisioni di carattere pubblico, consentendo alle amministrazioni di negoziare tra di loro per definire i termini (tempi, finanziamenti, modalità, ecc.) dell'intervento.

Da allora le cose sono andate molto avanti. Gli accordi di programma, enunciati in via generale dalla norma appena citata, sono stati ripresi da numerose leggi settoriali che hanno previsto l'apertura di specifici tavoli per avviare i più diversi programmi o definire i più svariati interventi. Ma sono state soprattutto introdotte forme più ampie di inclusione nei processi decisionali, dove non sono coinvolte solo le amministrazioni pubbliche, ma anche soggetti privati (imprese, associazioni, singoli cittadini). Talvolta la legge si limita ad aprire degli spazi, senza specificare precisamente le caratteristiche del processo, talvolta lo definisce in modo più circostanziato o offre addirittura finanziamenti pubblici, che costituiscono un potente incentivo per intraprendere questa strada.

Un insieme ormai numeroso di politiche pubbliche ne è ormai coinvolto. Proviamo a vedere i settori più rilevanti:

- *politiche di sviluppo locale*: è questo probabilmente l'ambito in cui il principio di inclusione ha fatto più strada, anche grazie ai finanziamenti che hanno costantemente alimentato l'apertura di processi condivisi. La concertazione *dal basso* o *decentrata* è nata come risposta alla crisi dell'intervento straordinario del Mezzogiorno (1992) e ha conosciuto un continuo sviluppo nell'ultimo decennio, dapprima con il *patti territoriali* che, insieme ai *contratti d'area*, hanno fatto da battistrada e poi con diverse configurazioni di patti per lo sviluppo come i *Progetti integrati territoriali* (Pit) nel Mezzogiorno o le analoghe misure adottate da diverse regioni italiane;
- *politiche urbane*: i primi istituti della nuova generazione di politiche urbane, varati nel corso degli anni Novanta, come i *Pru*, i *Priu* e poi i *Prusst* non prevedevano esplicitamente lo sviluppo di processi inclusivi (il coinvolgimento degli operatori privati era più previsto nella fase attuativa che in quella decisionale). Erano però stati concepiti fin dall'inizio come programmi integrati e quindi richiedevano implicitamente qualche forma di concertazione tra attori pubblici, sociali e privati. Con i *Contratti di quartiere*, avviati nel 1998 (Legge 662/1996) e poi ribaditi nel 2003 (Legge 21/2001) si prevede esplicitamente “la

- partecipazione degli abitanti alla definizione degli obiettivi”. A fare da battistrada era stata comunque l’Unione europea con i progetti di iniziativa comunitaria Urban 1 e Urban 2 in cui il coinvolgimento degli *stakeholder* locali veniva presentato come un requisito indispensabile;
- *politiche sociali*: un primo importante passo verso la progettazione inclusiva è stato dato dalla *legge sull’infanzia e l’adolescenza* (Legge 285/1997), che prevede espressamente l’elaborazione del *piano territoriale* attraverso la concertazione tra diversi enti statali e locali. Ancora più esplicitamente la *legge quadro sulle politiche sociali* (Legge 328/2000) indica una lunga serie di soggetti (pubblici, privati, del terzo settore) che possono essere coinvolti nell’elaborazione dei *piani di zona* e nella successiva stipulazione del relativo accordo di programma. Alcune regioni hanno precisato e ampliato questa direttiva generale contenuta nella legge, ponendo il coinvolgimento degli *stakeholder* come la chiave di volta per la programmazione degli interventi sociali sul territorio (vedi scheda 1) e stabilendo specifiche istruzioni in questa direzione;

### Scheda 1 Piani di Zona: le linee guida della Regione Marche

Nel corso del 2002 la Regione Marche ha approvato con una delibera di Giunta specifiche linee guida di indirizzo e supporto alla realizzazione dei Piani di Zona a livello di Ambito Territoriale – aggregazione intercomunale corrispondente ai distretti sanitari o loro multipli.

Le linee guida definiscono esplicitamente un percorso di progettazione partecipata dei Piani di Zona, delineandone le fasi fondamentali e suggerendo strumenti e modalità. In particolare prevedono la costituzione di tavoli di lavoro tematici composti da rappresentanti di associazioni *no profit*, organizzazioni sindacali, agenzie educative e più in generale da tutte le formazioni sociali del territorio che a partire da un’analisi dei bisogni avanzino proposte in merito agli obiettivi e alle priorità da perseguire. Dall’assemblaggio ragionato degli elaborati prodotti dai tavoli di lavoro si giunge ad una prima bozza del Piano di Zona che va in seguito discussa nel Comitato dei sindaci, con i tavoli di lavoro e con la stessa popolazione per giungere alla stesura definitiva. La sua formalizzazione è, infine, demandata alla stipulazione di un Accordo di Programma tra le amministrazioni, parallelamente ad un protocollo di intesa che ne riprenda i contenuti firmato dagli enti pubblici coinvolti e dai soggetti membri dei tavoli di lavoro.

Le Linee guida prevedono inoltre la possibilità di ricorrere, nell’ambito del percorso di partecipazione, a forum di discussione, interviste a testimoni privilegiati, conferenze dei servizi, indagini ad hoc, mentre la regia dell’intero processo è affidata al Coordinatore di Ambito, professionista nel campo sociale nominato dal Comune capofila dell’Ambito Territoriale, in collaborazione con uno specifico Ufficio di Piano composto dai funzionari responsabili del settore servizi sociali dei Comuni appartenenti ad uno stesso Ambito.

Scheda a cura di Gianfranco Pomatto

Regione Marche: DGR 1968 del 12 novembre 2002, *Approvazione Linee guida per la predisposizione e l’approvazione dei Piani di Zona* 2003, BUR n. 126 del 29 novembre 2002.

- *politiche dei tempi e degli orari*: la disposizione, per la verità piuttosto vaga, dell'art. 36 Legge 142/2000, secondo cui il sindaco coordina "gli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche" è stata precisata dal capo VII della Legge 53/2000 dove si prevede esplicitamente l'inclusione di numerosi soggetti pubblici e privati nella redazione del *piano degli orari* e si istituisce un apposito tavolo di concertazione;
- *politiche ambientali*: è difficile indicare in quanti casi la legge affidi la redazione di piani o di scelte specifiche a forme di concertazione inclusiva. Per fare solo un esempio il D.Lgs. 22/1997 sulla gestione dei rifiuti prevede ben sette tipi diversi di *accordi o contratti di programma* per la propria attuazione. Le politiche ambientali richiedono infatti, per la loro stessa natura, il confronto tra interessi diversi e quindi la pratica dell'inclusione ha trovato qui un fertile terreno. È però interessante notare che il più importante processo inclusivo avviato in campo ambientale sia costituito dai progetti di Agenda 21 locale che tuttavia non trovano fondamento nella legge italiana, ma in una serie di atti adottati a livello internazionale o europeo.

Questo elenco di politiche è parziale e incompleto. Ci premeva mostrare l'ampiezza con cui il ricorso all'inclusione degli *stakeholder* è previsto dalla legge. Osservando il cammino compiuto negli ultimi 10-15 anni si può affermare che esiste una netta tendenza, da parte del legislatore ad ampliare i confini delle procedure concertative e consensuali, fino ad indicarle come il metodo privilegiato per affrontare problemi complessi, che coinvolgono molteplici interessi.

Va comunque detto che la previsione contenuta nelle leggi ha sempre un carattere generico. Quando una legge sollecita l'inclusione, non dice con quali metodi debba realizzarsi o attraverso quali fasi. Talvolta si limita a indicare, grosso modo, quali categorie di attori sarebbe necessario coinvolgere. È un bene che sia così, perché prescrizioni troppo minuziose rischierebbero di irrigidire troppo i processi e di renderli inutili.

## **Processi inclusivi *extra legem***

Malgrado i crescenti riferimenti della legislazione a processi di tipo consensuale, può presentarsi l'esigenza di aprire un'esperienza di decisione inclusiva al di fuori dei casi previsti dalla legge. E, di fatto, succede spesso. Si può scegliere di affrontare un conflitto urbano invitando tutte le parti attorno a un tavolo. Si può istituire un forum per approfondire una questione controversa. Si può accompagnare la progettazione di un'opera pubblica con una serie di incontri con gli *stakeholder*. Tutte queste iniziative rappresentano qualcosa di più rispetto a ciò che le procedure stabiliscono. Possono essere intraprese liberamente perché rientrano nel campo di quelle numerosissime attività informali che non hanno alcun rilievo per la legge. Possono essere gestite come parentesi all'interno delle procedure formali. Il loro status

giuridico non è diverso dai negoziati, più o meno occulti, che accompagnano inevitabilmente la formazione di qualsiasi decisione; la differenza è che si tratta di iniziative pubbliche: non è una differenza da poco, anzi è fondamentale, ma sul piano giuridico non cambia nulla.

Gli amministratori pubblici non devono dunque aver alcun timore di intraprendere iniziative pubbliche *extra legem*. Questo fa parte della loro autonomia politica e amministrativa. Il problema è che le conclusioni di quei processi non hanno di per sé alcun valore legale. E allora, ci si può domandare, a che cosa servono?

## **L'assenza di valore legale: non è detto che sia uno svantaggio**

A ben guardare la questione del valore legale non riguarda soltanto le iniziative assunte *extra legem*. Anche i processi concertativi messi in moto all'interno di una cornice legale tendono a soffrire lo stesso handicap. E la ragione è del tutto evidente. Non avrebbe senso attribuire un valore vincolante alle scelte scaturite, poniamo, da un forum di Agenda 21, da un *focus group*, o da un tavolo di concertazione. Giustamente la legge riserva il potere di vincolare i cittadini soltanto agli enti rappresentativi costituiti secondo specifiche procedure democratiche.

È uno svantaggio? In parte ovviamente sì, come vedremo tra poco. Ma dobbiamo saper vedere anche l'altra faccia della medaglia. La mancanza di potere vincolante costituisce anche un punto di forza, perché favorisce l'informalità dei rapporti tra i partecipanti e quindi consente loro di confrontarsi in modo aperto, di superare le posizioni reciproche, di inventare soluzioni nuove. Quando viene conferito a un'assemblea il potere di assumere decisioni vincolanti per la collettività, le si impongono contemporaneamente numerosi vincoli formali: per esempio la verifica dei poteri, per garantirne la rappresentatività, minuziosi regolamenti per la formazione dell'ordine del giorno, per la discussione e per le votazioni. Dove c'è potere decisionale, ci devono essere garanzie formali.

Ma questi vincoli formali finiscono oggettivamente per ostacolare e imbrigliare la discussione e per frenare la creatività dei singoli. Al contrario, lo scopo dei processi inclusivi di cui ci siamo occupati in questo manuale è proprio quello di mettere gli *stakeholder* gli uni di fronte agli altri, in una situazione di confronto sostanziale, poco formalizzato e poco imbrigliato. Può essere quindi produttivo rinunciare al potere di prendere decisioni giuridicamente vincolanti, ottenendo in cambio, il vantaggio di una completa informalità.

## **Diritto pesante e diritto leggero**

E tuttavia gli orientamenti scaturiti dai processi inclusivi, benché sprovvisti di valore legale, non sono del tutto privi di valore. La loro forza risiede nel *consenso* degli *stakeholder* che vi hanno contribuito e

nel *cammino* (il processo!) che è stato compiuto per raggiungerli. Se il cammino è stato serio, approfondito ed equo, e se il consenso è autentico (non manipolato, non strappato all'ultimo momento) è improbabile che quegli orientamenti rimangano del tutto privi di effetto. Non hanno una legittimità formale. Possono però avere una legittimità sostanziale.

I giuristi (soprattutto quelli che si occupano di diritto internazionale e di diritto europeo) distinguono da tempo tra il *diritto pesante* (*hard law*) e il *diritto leggero* (*soft law*). Il *diritto pesante* è ciò a cui ci riferiamo normalmente quando parliamo di diritto: è costituito dalle scelte munite di *forza di legge* (di *autorità*, di *potere vincolante*). Tanto per capirci i provvedimenti amministrativi, le deliberazioni di giunta o di consiglio fanno parte del diritto pesante.

Ma spesso le autorità internazionali e europee ricorrono a strumenti più *soft*: emanano per esempio raccomandazioni, linee guida, orientamenti. Questi atti non contengono obblighi e non statuiscono diritti, ma hanno pur sempre un'efficacia giuridica indiretta, perché riescono a influenzare la condotta degli stati membri (nel caso dell'Unione Europea), delle istituzioni o di gruppi organizzati. Il crescente ricorso al *soft law*, mostra una certa sfiducia nell'autorità formale e un crescente interesse per forme di indirizzo più morbide, ma non necessariamente inefficaci (del resto tutti noi conosciamo casi di misure adottate con tutti i crismi legali e poi rimaste inattuata).

Potremmo quindi dire che le scelte compiute nel corso di processi inclusivi, appartengono, in un certo senso, al genere del *diritto leggero*. Sono (giustamente) sprovviste di autorità. Ma non sono necessariamente sprovviste di autorevolezza. I processi inclusivi si collocano all'interno di una tendenza molto più generale che rivaluta gli aspetti *soft* del diritto rispetto a quelli *hard*, il consenso rispetto all'autorità, la sostanza rispetto alla forma, la persuasione rispetto alle norme munite di sanzione.

### **Dalle conclusioni condivise agli atti giuridici: i problemi della traduzione**

Ma, si dirà, perché il progetto di ristrutturazione di un quartiere o il piano d'azione di Agenda 21 diventino operativi sarà poi necessario adottare qualche atto amministrativo formale. Si dovrà impegnare denaro pubblico. Si dovranno fare dei bandi. Si dovranno avviare opere pubbliche. Insomma a un certo punto bisognerà passare dal *soft* all'*hard*.

Questo passaggio non è sempre necessario. Ci sono casi in cui l'oggetto del processo inclusivo non è quello di promuovere scelte operative, ma di fissare orientamenti di carattere generale. Il piano strategico di una città non è un documento che debba essere concretamente attuato, parola per parola. Si configura piuttosto come un'insieme di azioni condivise che serviranno a tutti gli attori in gioco

come punto di riferimento. Si potrà (anzi si dovrà) monitorare l'attuazione del piano, ma senza pretendere una congruenza completa e soprattutto senza avere alcuna possibilità di sanzionare gli attori che non si atterranno agli orientamenti assunti. I piani strategici sono un chiaro esempio di diritto *soft*. Non obbligano nessuno e tuttavia, almeno in parte, funzionano.

Nella maggioranza dei casi, tuttavia, quel passaggio dal *soft* all'*hard* è necessario. Serve a poco tracciare in modo condiviso un piano di sviluppo sostenibile nel quadro di Agenda 21 se poi le azioni indicate non verranno finanziate. Serve a poco concertare con gli abitanti il recupero di un quartiere degradato se le opere pubbliche o private previste non verranno realizzate. Questo passaggio è un'operazione delicata. La concertazione informale e le procedure formali sono due mondi molto distanti tra di loro. Obbediscono a regole e logiche diverse. Il passaggio dall'uno all'altro esige un difficile esercizio di traduzione che può comportare fallimenti, intoppi e deformazioni. Può succedere infatti che gli atti formali delle amministrazioni non riproducano (in tutto o in parte) i risultati emersi dai processi di concertazione. E ciò genera sfiducia e frustrazione tra chi ha partecipato: "Ci hanno riunito e ci hanno fatto discutere e poi tutto è rimasto come prima". Purtroppo succede e non è un buon biglietto da visita per i processi partecipativi.

Le difficoltà della *traduzione* possono essere tanto di natura burocratica quanto di natura politica.

### **Le difficoltà burocratiche**

Gli atti amministrativi devono essere conformi alla legge. La conformità è tutelata da specifici organi all'interno delle amministrazioni; per esempio, in un comune: il segretario, i settori che si occupano di urbanistica, di concessioni edilizie, di bilancio, ecc. Ciascuno di essi ha elaborato proprie *routines* che comportano specifici tempi e specifiche modalità. Una volta che la questione passa nelle loro mani, finisce per essere incanalata nelle loro procedure abituali, subisce controlli, incontra obiezioni, richieste di modifica, rallentamenti. Difficilmente andrà in porto così come era stata definita dai partecipanti al processo.

### **Le difficoltà politiche**

Se i tempi amministrativi (com'è probabile) si dilatano, è possibile che si creino dei varchi per i potenziali oppositori nell'arena politica. I politici (di maggioranza o di opposizione) che non avevano visto di buon occhio l'apertura del processo o non erano rimasti del tutto convinti dalle sue conclusioni possono approfittare del ritardo per sollevare critiche o per chiedere qualche variazione. Più i tempi si allungano e più è probabile che possa cambiare il quadro politico. Un mutamento nelle coalizioni di governo, la sostituzione di un assessore o anche, semplicemente, un clima più teso tra i partiti che compongono la giunta sono fattori che possono destabilizzare seriamente il processo di attuazione.

## Scheda 2 Un esempio di traduzione incompleta

### PROVINCIA DI TORINO: IL PROCESSO “NON RIFIUTARTI DI SCEGLIERE”

Nel dicembre 2001 si concluse il processo inclusivo per la scelta di due siti dove localizzare una discarica e un inceneritore, con la proposta di due graduatorie. In base agli impegni presi dal protocollo d'intesa tra la Provincia e 50 comuni, che aveva dato avvio al processo nel febbraio 2000, il passo successivo avrebbe dovuto consistere nell'apertura della procedura di valutazione di impatto ambientale sui siti migliori di entrambe le graduatorie.

L'azienda che avrebbe dovuto avviare lo studio di impatto ambientale impiegò sei mesi per impostare il lavoro e predisporre i relativi bandi. Nel frattempo alcune cose cambiarono nella scena politica. La nuova amministrazione di Torino, insediata l'anno prima, quando il processo inclusivo era ormai a uno stadio avanzato, non fu del tutto soddisfatta delle conclusioni raggiunte sul sito dell'inceneritore e si adoperò per modificare la graduatoria. Il comune dove era stato individuato il secondo sito in graduatoria andò alle elezioni nel 2002 e il sindaco uscente, trovandosi di fronte a vari comitati di protesta, cambiò posizione ritirando il suo consenso a una soluzione che precedentemente aveva accettato (e fu riletto).

Le conclusioni della commissione “Non rifiutarti di scegliere” hanno quindi funzionato solo a metà. Sono state pienamente accolte per quanto riguarda la discarica, ma sono state sovvertite per quanto riguarda l'inceneritore. Nel corso del 2003 il comune di Torino si è orientato su tre siti (già compresi nella graduatoria, ma non classificati ai primi posti) e alla fine ne ha indicato uno. Nell'estate del 2004 la questione non appare comunque ancora del tutto chiusa.

Testimonianza di Luigi Bobbio

### Minimizzare le frustrazioni

Come si coniuga il verbo *partecipare*? Secondo un beffardo manifesto comparso a Parigi nel maggio 1968, si coniuga così:

“Io partecipo  
tu partecipi  
egli partecipa  
noi partecipiamo  
voi partecipate  
essi decidono”

Questa è la tipica frustrazione cui possono andare incontro i processi decisionali inclusivi (vedi scheda 2).

### Scheda 3 Un piccolo caso di frustrazione in una scuola elementare di Padova

“Ciò che mi piace del giardino...

si può correre sul cemento, ma c'è anche vegetazione; ci sono panchine comode”

“Ciò che non mi piace del giardino...

c'è troppa ghiaia, c'è un solo albero”

Jana ha sette anni e frequenta la seconda elementare della scuola “F. Randi” in via Piave (Quartiere Savonarola) a Padova. Come a molti altri bambini le è stato chiesto di scrivere pregi e difetti del giardino della scuola.

Nel 1994 la Direzione Didattica aveva indicato la necessità di effettuare lavori di sistemazione del giardino (ampie aree diventano fango o polvere secondo le stagioni). Si riteneva necessario diversificare gli spazi e lasciare una parte dedicata all'orto. Alcune insegnanti invitarono i bambini a disegnare il giardino com'era e come lo avrebbero voluto e a scrivere i propri pensieri in merito. La lettura di idee e desideri venne guidata dalle insegnanti arrivarono a produrre con i bambini una mappa del giardino desiderato.

Con l'avvio del Contratto di Quartiere nel 1999 il progetto della risistemazione del giardino viene ripreso e nel 2003 iniziano i lavori.

Ma nella scuola si accorgono che il giardino sta assumendo un aspetto diverso da quello immaginato. È stata messa troppa ghiaia, in cui si affonda. Erano stati chiesti cespugli irregolari per permettere ai bambini spazi in cui nascondersi e invece le aiuole non contemplano questa possibilità.

Nel maggio 2004 l'associazione dei genitori organizza un incontro di presentazione dello stato dei lavori: la direttrice didattica sottolinea come sia problematico in ambito educativo ripetere esperienze in cui si chiede agli alunni di manifestare idee e progetti, poi disattesi. Prende con i genitori l'impegno a far rivedere e portare a termine diversamente i lavori.

Pratiche di consultazione vengono descritte come partecipative, ma in assenza di chiari meccanismi e tempi di risposta generano frustrazione e inadeguatezza dei progetti finali. Come impostare all'inizio dei progetti pratiche di memoria e monitoraggio?

Testimonianza di Alessio Surian, Università di Padova

Che cosa si può fare per minimizzare la frustrazione? Il processo di attuazione (o, se vogliamo, di traduzione) non va considerato come qualcosa che *verrà dopo*, ma deve essere affrontato fin dall'inizio quando si discute nel merito delle questioni. Ha poco senso trovare soluzioni innovative per un problema complesso, se non si riescono a trovare, contemporaneamente, le possibili strade per una loro attuazione. In altre parole le modalità di attuazione sono parte integrante del processo decisionale e non una loro appendice. Le conclusioni del processo devono contenere disposizioni per l'attuazione e prevedere i comportamenti da tenere nel caso si verifichino intoppi di qualsiasi genere.

#### L'interfaccia

Questo passo non è facile da compiere, perché implica conoscenze giuridico-amministrative che normalmente i partecipanti non possiedono. Ciò significa cercare di includere nel processo fin dall'inizio, in qualche forma, anche i futuri attuatori; coinvolgerli nella discussione,

ascoltare i loro pareri, strutturare le scelte in modo che siano compatibili con i vincoli amministrativi di cui essi sono i depositari. Ci vuole in altre parole una continua *interfaccia* tra gli aspetti sostanziali della decisione e gli aspetti procedurali e formali della sua concreta attuazione. Questo ruolo di interfaccia può essere opportunamente svolto dal *dirigente-regista* del processo (vedi capitolo 8). Egli dovrebbe essere in grado di comprendere nello stesso tempo gli aspetti sostanziali e gli aspetti amministrativi e fare in modo che la divaricazione tra di essi non diventi eccessiva.

Un secondo tipo di interfaccia è egualmente essenziale: quello rivolto al mondo politico, allo scopo di scongiurare interferenze future da parte di esponenti politici nella fase di attuazione. Qui è soprattutto il *politico-garante* (vedi capitolo 8) che deve farsene carico, cercando di assicurare quei consiglieri o quegli esponenti di partito che potrebbero sentirsi scavalcati dal processo e, eventualmente, invitandoli a partecipare direttamente per vedere con i loro occhi quello che succede e per dare il proprio contributo.

### **Monitoraggio e controllo**

Le decisioni scaturite dai processi decisionali inclusivi possono inoltre prevedere clausole di monitoraggio e di controllo sulla fase attuativa e prevedere l'istituzione di comitati o altri organismi che svolgano tali funzioni in cui i principali *stakeholder* continuino a essere presenti. In altre parole, quando è possibile (e non sempre lo è) sarebbe opportuno non sciogliere del tutto l'arena inclusiva al termine dei suoi lavori, ma farla sopravvivere in qualche forma. In questo modo coloro che hanno partecipato al processo di decisione, potranno far valere le loro esigenze anche nel corso della fase successiva. È importante che lo spirito che ha animato la concertazione possa essere presente anche quando si passa alla predisposizione degli atti amministrativi.

### **L'impegno formale a dare attuazione**

Appare invece poco realistico chiedere all'amministrazione proponente un impegno formale a dare attuazione alle scelte che emergeranno dalla discussione. Anche quando un impegno di questo genere fosse stato effettivamente assunto, non è detto che l'amministrazione sia in grado di rispettarlo.

Ci può essere però un'altra soluzione. In Inghilterra, per esempio, le giurie di cittadini sono spesso istituite attraverso un contratto in cui l'amministrazione promotrice si impegna a mettere in atto le raccomandazioni della giuria oppure a fornire pubblicamente le ragioni per cui non intende darvi seguito. Potrebbe essere un piccolo passo avanti anche per noi.

Finito di stampare nel mese di giugno 2004  
presso La Buona Stampa Spa, Ercolano  
per le Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli

## **I MANUALI**

### **Ripensare il lavoro pubblico**

Come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle amministrazioni pubbliche

*Rubbettino, aprile 2001*

### **Semplifichiamo**

Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa

*Rubbettino, aprile 2001*

### **Manuale operativo per il controllo di gestione**

*Rubbettino, novembre 2001*

### **Lavoro pubblico e flessibilità**

*Rubbettino, aprile 2002*

### **Benessere Organizzativo**

Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche

*Rubbettino, aprile 2003*

### **Il call center nelle amministrazioni pubbliche**

Migliorare la gestione dei contatti con i cittadini

*Rubbettino, aprile 2003*

### **La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche**

Valutare la qualità percepita dai cittadini

*Rubbettino, aprile 2003*

### **Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche**

*Rubbettino, aprile 2003*

### **Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche**

*Rubbettino, aprile 2003;*

*Nuova edizione giugno 2004*

### **Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche**

*Rubbettino, aprile 2003*

### **Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche**

*Rubbettino, dicembre 2003*

### **Rendere conto ai cittadini**

Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche

*Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004*

### **Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche**

*Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004*

### **A più voci**

Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi

*Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2004*

## **GLI APPROFONDIMENTI**

### **La valutazione dei costi e benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione**

*Rubbettino, ottobre 2001*

### **La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione**

*Rubbettino, novembre 2001*

### **Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali**

Esperienze italiane e internazionali a confronto

*Rubbettino, aprile 2002*

## I RAPPORTI

### **URP on line**

Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico

*Rubbettino, settembre 2001*

### **Donne e leadership**

Per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere

*Rubbettino, giugno 2003*

### **La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali**

*Rubbettino, dicembre 2003*

### **Persone al lavoro**

Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

*Rubbettino, dicembre 2003*

### **I rapporti di lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche**

*Rubbettino, maggio 2004*

## LE ESPERIENZE

### **La valutazione e la retribuzione delle prestazioni**

Esperienze e materiali

*Rubbettino, aprile 2001*

### **L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata**

*Rubbettino, ottobre 2001*

### **Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate**

*Rubbettino, settembre 2002*

## LE PROPOSTE

### **Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche**

*Rubbettino, aprile 2002*

La collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati dai cambiamenti che riguardano le amministrazioni pubbliche, in primo luogo agli operatori pubblici, gli strumenti di azione e di conoscenza del Programma Cantieri.



Cantieri è un'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, realizzata in collaborazione con partner pubblici e privati, per accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

La collana comprende:

**I MANUALI**, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

**GLI APPROFONDIMENTI**, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

**I RAPPORTI**, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

**LE ESPERIENZE**, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

**LE PROPOSTE**, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.